



# Raccolta della giurisprudenza

## CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

PRIIT PIKAMÄE

presentate il 9 settembre 2021<sup>1</sup>

**Causa C-213/19**

**Commissione europea  
contro**

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Articolo 310, paragrafo 6, e articolo 325 TFUE – Lotta contro la frode – Requisito di effettività – Obbligo di mettere a disposizione del bilancio dell'Unione le risorse proprie – Responsabilità finanziaria degli Stati membri – Unione doganale – Regolamento (CEE) n. 2913/92 – Codice doganale comunitario – Regolamento (UE) n. 952/2013 – Codice doganale dell'Unione – Dazi doganali – Importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina – Frode ampia e sistematica – Criminalità organizzata – Importatori inadempienti – Valore in dogana – Sottovalutazione – Controlli doganali basati sull'analisi dei rischi – Controlli precedenti allo svincolo – Costituzione di garanzie – Assenza di controlli – Articoli 16 e 17 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea – Risorse proprie dell'Unione europea – Decisioni 2007/436/CE e 2014/335/UE – Regolamenti (CE, Euratom) nn. 1150/2000 e 609/2014 – Constatazione di un'obbligazione doganale – Obbligo di messa a disposizione dell'Unione europea – Stima della perdita delle risorse proprie tradizionali – Metodo statistico basato sul prezzo medio rettificato e sul prezzo minimo accettabile – Imposta sul valore aggiunto (IVA) – Direttiva 2006/112/CE – Base imponibile dell'IVA – Risorse proprie provenienti dall'IVA»

## Indice

|     |                                                           |   |
|-----|-----------------------------------------------------------|---|
| I.  | Introduzione .....                                        | 4 |
| II. | Contesto normativo .....                                  | 5 |
| A.  | Diritto in materia di risorse proprie tradizionali .....  | 5 |
| 1.  | Decisioni relative al sistema delle risorse proprie ..... | 5 |

<sup>1</sup> Lingua originale: il francese.

|      |                                                                                                                                                                                                         |    |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 2.   | Regolamenti relativi alle modalità e alla procedura di messa a disposizione delle risorse proprie . . . . .                                                                                             | 6  |
| 3.   | Regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014 . . . . .                                                                                                                                                         | 9  |
| 4.   | Regolamento n. 1553/89 . . . . .                                                                                                                                                                        | 10 |
| B.   | Diritto doganale . . . . .                                                                                                                                                                              | 10 |
| 1.   | Codice doganale comunitario . . . . .                                                                                                                                                                   | 10 |
| 2.   | Codice doganale dell'Unione . . . . .                                                                                                                                                                   | 14 |
| 3.   | Regolamento di applicazione . . . . .                                                                                                                                                                   | 17 |
| 4.   | Regolamento di esecuzione . . . . .                                                                                                                                                                     | 18 |
| C.   | Normativa in materia di IVA . . . . .                                                                                                                                                                   | 19 |
| III. | Fatti e procedimento precontenzioso . . . . .                                                                                                                                                           | 21 |
| A.   | Fatti . . . . .                                                                                                                                                                                         | 21 |
| B.   | Procedimento precontenzioso . . . . .                                                                                                                                                                   | 28 |
| IV.  | Procedimento dinanzi alla Corte . . . . .                                                                                                                                                               | 29 |
| V.   | Conclusioni delle parti . . . . .                                                                                                                                                                       | 30 |
| VI.  | Sul ricorso . . . . .                                                                                                                                                                                   | 31 |
| A.   | Sulla ricevibilità . . . . .                                                                                                                                                                            | 32 |
| 1.   | Sull'eccezione di irricevibilità vertente su una presunta violazione dei diritti della difesa del Regno Unito nel corso del procedimento precontenzioso e del procedimento dinanzi alla Corte . . . . . | 33 |
| a)   | Sulla comunicazione dei dati relativi ai calcoli concernenti il prezzo medio rettificato, il prezzo minimo accettabile e le perdite stimate di risorse proprie . . .                                    | 35 |
| b)   | Sulle informazioni relative ai calcoli effettuati per gli anni dal 2011 al 2014 sulla base degli avvisi di pagamento C18 Snake . . . . .                                                                | 36 |
| c)   | Sulla presa di conoscenza delle prassi degli altri Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo del metodo OLAF . . . . .                                                                                | 37 |
| d)   | Sulla richiesta di prove quanto alla natura delle merci sottovalutate e quanto al loro Stato membro di destinazione . . . . .                                                                           | 37 |
| 2.   | Sull'eccezione di irricevibilità vertente sull'irregolarità del procedimento precontenzioso e del ricorso per quanto riguarda in particolare il regime doganale 42                                      | 38 |

|    |                                                                                                                                                                                                          |    |
|----|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. | Sull'eccezione di irricevibilità vertente sulla violazione da parte della Commissione dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto, dell'estoppel e della leale cooperazione. .... | 38 |
| 4. | Sull'eccezione di irricevibilità vertente sull'impossibilità di ordinare la messa a disposizione degli importi ai sensi dell'articolo 258 TFUE .....                                                     | 42 |
| B. | Sull'inadempimento degli obblighi in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di lotta contro la frode nonché degli obblighi derivanti dalla normativa doganale dell'Unione .....      | 45 |
| 1. | Sugli obblighi degli Stati membri di combattere contro le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione .....                                                                        | 46 |
| 2. | Sulle misure da adottare in forza della normativa doganale per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione nella situazione di frode di cui trattasi .....                                             | 51 |
| a) | Sulle caratteristiche della frode perpetrata dagli importatori di cui trattasi e sulla presa di conoscenza di tale frode da parte delle autorità del Regno Unito .....                                   | 51 |
| b) | Sull'obbligo di istituire un'analisi dei rischi, di effettuare controlli precedenti allo svincolo, e sulla necessità di costituire garanzie .....                                                        | 54 |
| 1) | Osservazioni preliminari .....                                                                                                                                                                           | 56 |
| 2) | Sull'obbligo di ricorrere all'analisi dei rischi .....                                                                                                                                                   | 57 |
| 3) | Sull'obbligo di effettuare controlli prima dello svincolo .....                                                                                                                                          | 63 |
| 4) | Sull'obbligo di costituire garanzie .....                                                                                                                                                                | 66 |
| 3. | Sintesi degli elementi assunti a carico del Regno Unito .....                                                                                                                                            | 69 |
| 4. | Sull'obbligo per gli Stati membri di determinare gli importi dei dazi doganali e di contabilizzare gli importi corrispondenti .....                                                                      | 70 |
| C. | Sull'inosservanza della normativa dell'Unione relativa alle risorse proprie e alla stima di perdite di risorse proprie tradizionali costituite dai dazi doganali .....                                   | 72 |
| 1. | Sul regime giuridico della contabilizzazione degli importi dovuti e della messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali .....                                                                  | 72 |
| 2. | Sulla violazione dell'obbligo del Regno Unito di mettere a disposizione della Commissione gli importi corrispondenti ai dazi doganali accertati nell'ambito dell'operazione Snake .....                  | 75 |
| 3. | Sulla valutazione delle perdite delle risorse proprie tradizionali .....                                                                                                                                 | 79 |
| a) | Osservazioni preliminari .....                                                                                                                                                                           | 80 |
| 1) | Sulla competenza della Commissione a procedere alla valutazione delle perdite di risorse proprie tradizionali e su quella della Corte a statuire su tale questione .....                                 | 80 |

|                                                                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 2) Sul presunto obbligo di dimostrare il danno e il nesso di causalità, nonché sullo scenario controfattuale . . . . .                      | 82  |
| b) Nel merito . . . . .                                                                                                                     | 85  |
| 1) Panoramica del metodo OLAF e sua applicazione come strumento per il calcolo delle perdite di risorse proprie tradizionali . . . . .      | 85  |
| 2) Sull'applicazione della sentenza Commissione/Portogallo . . . . .                                                                        | 87  |
| 3) Sull'ammissione di principio dell'approccio proposto dalla Commissione per valutare le perdite di risorse proprie tradizionali . . . . . | 88  |
| 4) Sull'utilizzo del metodo fondato su dati statistici nel caso di specie . . . . .                                                         | 92  |
| i) Sulla determinazione del volume delle importazioni sottovalutate . . . . .                                                               | 93  |
| – Sul periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014 . . . . .                                                                    | 94  |
| – Sul periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017 . . . . .                                                                 | 95  |
| ii) Sul valore di riferimento per determinare gli importi delle perdite di risorse proprie . . . . .                                        | 97  |
| 5) Sintesi relativa alla valutazione delle risorse proprie tradizionali . . . . .                                                           | 99  |
| 4. Sugli interessi di mora . . . . .                                                                                                        | 103 |
| D. Sulla violazione del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE . . . . .                                  | 103 |
| E. Sull'inadempimento degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di IVA e di risorse proprie provenienti dall'IVA . . . . .        | 106 |
| 1. Sul regime giuridico della messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle risorse provenienti dall'IVA . . . . .                    | 108 |
| 2. Sulla censura relativa alla perdita di risorse proprie provenienti dall'IVA nell'ambito del regime doganale 40 . . . . .                 | 109 |
| 3. Sulla censura relativa alla perdita delle risorse proprie provenienti dall'IVA nell'ambito del regime doganale 42 . . . . .              | 111 |
| VII. Sulle spese . . . . .                                                                                                                  | 112 |
| VIII. Conclusione . . . . .                                                                                                                 | 113 |

## I. Introduzione

1. Nella presente causa la Commissione europea ha proposto un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE contro il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per il motivo che, durante il periodo compreso tra il novembre 2011 e l'11 ottobre 2017 incluso (in

prosiegua: il «periodo d'infrazione»), quest'ultimo, da un lato, non ha tenuto conto degli importi corretti dei dazi doganali e non ha messo a disposizione l'importo corretto delle risorse proprie tradizionali e di quelle fondate sull'imposta sul valore aggiunto (IVA), relative a talune importazioni di prodotti tessili e di calzature originari della Cina e, dall'altro, non ha comunicato tutte le informazioni richieste dalla Commissione ai fini della determinazione dell'importo delle perdite di risorse proprie tradizionali<sup>2</sup>.

2. Secondo la Commissione, tale Stato è quindi venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, che prevede il principio di leale cooperazione, dell'articolo 310, paragrafo 6, e dell'articolo 325 TFUE, nonché in forza di tutta una serie di disposizioni di diritto derivato relative alla legislazione doganale dell'Unione, nonché alle risorse proprie tradizionali e all'IVA.

3. Pertanto, la presente causa invita la Corte a sviluppare la propria giurisprudenza relativa alla portata degli obblighi in materia di lotta contro la frode e di tutela degli interessi finanziari dell'Unione imposti dalle disposizioni citate al punto precedente, in un contesto in cui la Commissione afferma che lo Stato membro in questione non ha correttamente determinato il valore in dogana delle merci importate, poiché queste ultime sono state sottostimate al momento della loro importazione a causa della mancanza di misure di controllo effettive. Tale causa solleva questioni fondamentali, come la possibilità per la Commissione di valutare l'importo della sua domanda relativa alle perdite di risorse proprie, in una situazione in cui, in mancanza di una stima corretta del valore delle merci da parte dello Stato membro di cui trattasi, la Commissione si basa su un metodo statistico, ossia i prezzi medi rettificati relativi alle merci importate a livello dell'Unione. Infine, la Corte è chiamata a risolvere la questione se lo Stato membro di importazione delle merci sia debitore delle perdite di risorse proprie provenienti dall'IVA nell'ambito di un regime doganale per il quale i dazi doganali sono pagati all'atto dell'importazione, ma in cui l'IVA deve essere pagata successivamente nello Stato membro di destinazione.

## **II. Contesto normativo**

### **A. Diritto in materia di risorse proprie tradizionali**

#### ***1. Decisioni relative al sistema delle risorse proprie***

4. Conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), della decisione 2014/335/UE, Euratom<sup>3</sup>, applicabile a decorrere dal 1° gennaio 2014, il cui tenore letterale è sostanzialmente identico a quello dell'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee<sup>4</sup>, costituiscono risorse proprie iscritte nel bilancio dell'Unione le entrate provenienti, rispettivamente, «dalle risorse proprie tradizionali costituite da (...) dazi della tariffa doganale

<sup>2</sup> Tengo a sottolineare che la Corte è competente ai sensi dell'articolo 86 dell'Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 7), approvato con decisione (UE) 2020/135 del Consiglio, del 30 gennaio 2020, relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (GU 2020, L 29, pag. 1), per tutti i ricorsi proposti da tale Stato o contro tale Stato prima della fine del periodo di transizione, il 1° gennaio 2021.

<sup>3</sup> Decisione del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea (GU 2014, L 168, pag. 105).

<sup>4</sup> GU 2007, L 163, pag. 17.

comune e altri dazi fissati o da fissare da parte delle istituzioni dell'Unione sugli scambi con i paesi terzi» e «dall'applicazione di un'aliquota uniforme, valida per tutti gli Stati membri, agli imponibili IVA armonizzati, determinati secondo le regole dell'Unione».

5. L'articolo 8, paragrafo 1, di dette decisioni enuncia, al primo comma, che i dazi della tariffa doganale comune, in quanto risorse proprie dell'Unione, sono riscossi dagli Stati membri conformemente alle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative nazionali, eventualmente adattate alle esigenze della normativa dell'Unione. L'articolo 8, paragrafo 1, terzo comma, della decisione 2007/436 e l'articolo 8, paragrafo 2, della decisione 2014/335 prevedono che gli Stati membri mettano a disposizione della Commissione le risorse di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere da a) a c), delle medesime decisioni.

## ***2. Regolamenti relativi alle modalità e alla procedura di messa a disposizione delle risorse proprie***

6. Il regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 94/728<sup>5</sup>, applicabile alla prima parte del periodo di infrazione, è stato sostituito, il 1° gennaio 2014, dal regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL<sup>[6]</sup>, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria<sup>7</sup>. L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014, il cui contenuto corrisponde, in sostanza, a quello dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, è così formulato:

«Ai fini dell'applicazione del presente regolamento, un diritto dell'Unione sulle risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2014/335 (...) è accertato non appena ricorrono le condizioni previste dalla normativa doganale per quanto riguarda la registrazione dell'importo del diritto e la comunicazione del medesimo al soggetto passivo».

7. L'articolo 6, paragrafo 1 e paragrafo 3, primo e secondo comma, del regolamento n. 609/2014, che riprende, in sostanza, l'articolo 6, paragrafo 1 e paragrafo 3, lettere a) e b), del regolamento n. 1150/2000, è così formulato:

«1. Presso il Tesoro di ogni Stato membro o l'organismo designato da quest'ultimo viene tenuta una contabilità delle risorse proprie, ripartita secondo la natura delle risorse.

(...)

3. Con riserva del secondo comma del presente paragrafo, i diritti accertati conformemente all'articolo 2 sono riportati nella contabilità [comunemente indicata come “contabilità A”] al più tardi il primo giorno feriale dopo il diciannovesimo giorno del secondo mese successivo a quello nel corso del quale ha avuto luogo l'accertamento.

I diritti accertati e non riportati nella contabilità di cui al primo comma, poiché non sono stati ancora riscossi e non è stata fornita alcuna garanzia, sono iscritti in una contabilità separata [comunemente indicata come “contabilità B”] entro il termine previsto al primo comma. Gli Stati

<sup>5</sup> GU 2000, L 130, pag. 1.

<sup>6</sup> Reddito nazionale lordo.

<sup>7</sup> GU 2014, L 168, pag. 39.

membri possono procedere nello stesso modo allorché i diritti accertati e coperti da garanzie formano oggetto di contestazione e possono subire variazioni in seguito alle controversie sorte.

(...)».

8. Conformemente all'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 609/2014, il cui testo corrisponde a quello dell'articolo 9, paragrafo 1, primo comma, del regolamento n. 1150/2000:

«Secondo le modalità definite dall'articolo 10, le risorse proprie vengono accreditate da ogni Stato membro sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro o l'organismo da esso designato».

9. A decorrere dal 1° ottobre 2016, tale disposizione è stata modificata dall'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento (UE, Euratom) 2016/804 del Consiglio<sup>8</sup>, che è così formulato:

«Secondo le modalità definite dagli articoli 10, 10 bis e 10 *ter*, le risorse proprie vengono accreditate da ogni Stato membro sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione presso il Tesoro o la banca centrale nazionale. Fatta salva l'applicazione degli interessi negativi di cui al terzo comma, possono essere operati addebiti su tale conto soltanto dietro istruzione della Commissione».

10. L'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014, il cui contenuto corrisponde, in sostanza, a quello dell'articolo 10, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, è così formulato:

«Dopo la deduzione delle spese di riscossione in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 3 e dell'articolo 10, paragrafo 3, della decisione 2014/335 (...), l'iscrizione delle risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della summenzionata decisione ha luogo entro il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello in cui il diritto è stato accertato a norma dell'articolo 2 del presente regolamento.

Tuttavia, per i diritti contemplati nella contabilità separata conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, secondo comma del presente regolamento, l'iscrizione deve aver luogo entro il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello della riscossione dei diritti.

(...)».

11. Nella sua versione iniziale, l'articolo 12, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 609/2014, il cui contenuto era sostanzialmente identico a quello dell'articolo 11, paragrafi 1 e 3, del regolamento n. 1150/2000, così recitava:

«1. Ogni ritardo nelle iscrizioni sul conto di cui all'articolo 9, paragrafo 1, dà luogo al pagamento, da parte dello Stato membro in questione, di interessi di mora.

(...)

3. Per gli Stati membri che non partecipano all'Unione economica e monetaria, il tasso è pari al tasso applicato il primo giorno del mese in questione dalle rispettive banche centrali alle loro

<sup>8</sup> Regolamento del 17 maggio 2016, che modifica il regolamento n. 609/2014 (GU 2016, L 312, pag. 85).

operazioni principali di rifinanziamento, maggiorato di due punti percentuali o, per gli Stati membri per i quali il tasso della banca centrale non è disponibile, il tasso più equivalente applicato il primo giorno del mese in questione sui mercati monetari dei singoli Stati membri, maggiorato di due punti percentuali.

Tale tasso è aumentato di 0,25 punti per ogni mese di ritardo. Il tasso maggiorato si applica all'intero periodo di mora».

12. A decorrere dal 1° ottobre 2016, a seguito dell'entrata in vigore del regolamento 2016/804, l'articolo 12, paragrafo 3, del regolamento n. 609/2014 è stato sostituito dall'articolo 12, paragrafo 5, che è così formulato:

«Per gli Stati membri che non partecipano all'Unione economica e monetaria il tasso di interesse è pari al tasso del primo giorno del mese in questione applicato dalle banche centrali alle loro operazioni principali di rifinanziamento o allo zero per cento, a seconda del tasso più elevato, maggiorato di 2,5 punti percentuali. Per gli Stati membri per i quali il tasso della banca centrale non è disponibile, il tasso di interesse è pari al tasso più equivalente applicato il primo giorno del mese in questione sui mercati monetari dei singoli Stati membri o allo zero per cento, a seconda del tasso più elevato, maggiorato di 2,5 punti percentuali.

Tale tasso è aumentato di 0,25 punti percentuali per ogni mese di ritardo.

La maggiorazione totale a norma del primo e secondo comma non supera 16 punti percentuali. Il tasso maggiorato si applica all'intero periodo di mora».

13. L'articolo 13, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 609/2014, che riprende, in sostanza, l'articolo 17, paragrafi 1 e 2, del regolamento n. 1150/2000, prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti accertati in conformità dell'articolo 2 siano messi a disposizione della Commissione alle condizioni previste dal presente regolamento.

2. Gli Stati membri sono dispensati dall'obbligo di mettere a disposizione della Commissione gli importi corrispondenti ai diritti accertati a norma dell'articolo 2 che risultano irrecuperabili per uno dei seguenti motivi:

- a) per cause di forza maggiore;
- b) per altri motivi che non sono loro imputabili.

Gli importi di diritti accertati sono dichiarati irrecuperabili con decisione dell'autorità amministrativa competente che constata l'impossibilità del recupero.

Gli importi di diritti accertati sono considerati irrecuperabili al più tardi dopo un periodo di cinque anni dalla data alla quale l'importo è stato accertato a norma dell'articolo 2 oppure, in caso di ricorso amministrativo o giudiziario, dalla pronuncia dalla notifica o dalla pubblicazione della decisione definitiva.

(...)».

### 3. *Regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014*

14. Per quanto riguarda il periodo successivo al 1° gennaio 2014, l'articolo 2 del regolamento (UE, Euratom) n. 608/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, che stabilisce misure di esecuzione del sistema delle risorse proprie dell'Unione europea<sup>9</sup>, intitolato «Misure di controllo e di supervisione», dispone quanto segue:

«1. Le risorse proprie di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2014/335(...) sono controllate alle condizioni previste dal presente regolamento, fatt[o] salv[o] il regolamento [n. 1553/89<sup>10</sup>] (...)

2. Gli Stati membri prendono tutte le misure necessarie affinché siano messe a disposizione della Commissione le risorse proprie di cui all'articolo 2, paragrafo 1, della decisione 2014/335(...).

3. Ove le misure di controllo e di supervisione riguardino le risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a) della decisione 2014/335(...):

a) gli Stati membri effettuano i controlli e le indagini riguardanti l'accertamento e la messa a disposizione di dette risorse proprie;

(...)

c) gli Stati membri associano la Commissione, se questa lo chiede, ai controlli che essi effettuano. Ove la Commissione sia associata a un controllo, essa ha accesso, nella misura necessaria ai fini dell'applicazione del presente regolamento, ai documenti giustificativi riguardanti l'accertamento e la messa a disposizione delle risorse proprie e ad ogni altro documento correlato ai documenti suddetti;

d) la Commissione può effettuare essa stessa controlli in loco. Gli agenti delegati dalla Commissione a effettuare tali controlli hanno accesso ai documenti come stabilito per i controlli di cui alla lettera c). Gli Stati membri agevolano tali controlli;

(...)».

15. L'articolo 5 del regolamento n. 608/2014, intitolato «Segnalazione di frodi e irregolarità a danno dei diritti alle risorse proprie tradizionali», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«Nei due mesi successivi alla fine di ciascun trimestre gli Stati membri inviano alla Commissione la descrizione dei casi di frodi e irregolarità constatati, a danno di diritti d'importo superiore a 10 000 [euro], riguardanti le risorse proprie tradizionali di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2014/335(...).

Entro il periodo di cui al primo comma, ciascuno Stato membro fornisce particolari sulla situazione dei casi di frodi e irregolarità già segnalati alla Commissione, riguardo ai quali esso non abbia già comunicato il recupero, l'annullamento o il non avvenuto recupero».

<sup>9</sup> GU 2014, L 168, pag. 29.

<sup>10</sup> Regolamento (CEE, Euratom) del Consiglio, del 29 maggio 1989, concernente il regime uniforme definitivo di riscossione delle risorse proprie provenienti dall'imposta sul valore aggiunto (GU 1989, L 155, pag. 9).

#### **4. Regolamento n. 1553/89**

16. L'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1553/89 prevede quanto segue:

«La base delle risorse IVA è determinata prendendo in considerazione le operazioni imponibili di cui all'articolo 2 della [sesta direttiva 77/388/CEE del Consiglio, del 17 maggio 1977, in materia di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri relative alle imposte sulla cifra d'affari – Sistema comune di imposta sul valore aggiunto: base imponibile uniforme (GU 1977, L 145, pag. 1)] (...)».

17. Ai sensi dell'articolo 3, primo comma, di detto regolamento:

«Per un dato anno civile e fatti salvi gli articoli 5 e 6, la base delle risorse IVA è calcolata dividendo il totale delle entrate nette di IVA incassate dallo Stato membro nel corso di detto anno per l'aliquota secondo la quale l'IVA è riscossa durante il medesimo anno».

### **B. Diritto doganale**

#### **1. Codice doganale comunitario**

18. L'articolo 13 del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario<sup>11</sup>, quale modificato dal regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2005<sup>12</sup> (in prosieguo: il «codice doganale comunitario») disponeva quanto segue:

«1. L'autorità doganale può, alle condizioni stabilite dalle disposizioni in vigore, effettuare tutti i controlli ritenuti necessari per garantire la corretta applicazione della legislazione doganale e di altre legislazioni che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, il trasferimento e l'utilizzazione finale di merci in circolazione tra la Comunità e i paesi terzi e la presenza di merci non aventi posizione comunitaria. Controlli doganali ai fini della corretta applicazione della legislazione comunitaria possono essere effettuati in un paese terzo qualora un accordo internazionale lo preveda.

2. I controlli doganali, diversi dai controlli a campione, si fondano sull'analisi dei rischi, utilizzando procedimenti informatici, al fine di identificare e quantificare i rischi e di sviluppare le misure necessarie per effettuare una valutazione degli stessi, sulla base di criteri elaborati a livello nazionale, comunitario e, se disponibili, internazionale.

Si ricorre alla procedura del comitato per definire un quadro comune in materia di gestione dei rischi e per stabilire criteri comuni e settori di controllo prioritari.

Gli Stati membri, in cooperazione con la Commissione, instaurano un sistema elettronico per l'attuazione della gestione dei rischi.

3. Se espletati da autorità diverse dalle autorità doganali, i controlli sono effettuati in stretto coordinamento con queste ultime, se possibile nel medesimo luogo e nel medesimo momento.

<sup>11</sup> GU 1992, L 302, pag. 1.

<sup>12</sup> GU 2005, L 117, pag. 13.

(...))».

19. Il titolo II del codice doganale comunitario conteneva un capitolo 3 intitolato «Valore in dogana delle merci», composto dagli articoli da 28 a 36.

20. L'articolo 29 di detto codice prevedeva quanto segue:

«1. Il valore in dogana delle merci importate è il valore di transazione, cioè il prezzo effettivamente pagato o da pagare per le merci quando siano vendute per l'esportazione a destinazione del territorio doganale della Comunità, previa eventuale rettifica effettuata conformemente agli articoli 32 e 33 (...):

(...)

2. a) Per stabilire se il valore di transazione sia accettabile ai fini dell'applicazione del paragrafo 1, il fatto che il compratore e il venditore siano legati non costituisce di per sé motivo sufficiente per considerare inaccettabile detto valore. Se necessario, le circostanze proprie della vendita sono esaminate e il valore di transazione ammesso, purché tali legami non abbiano influito sul prezzo. (...)

(...)

3. a) Il prezzo effettivamente pagato o da pagare è il pagamento totale effettuato o da effettuare da parte del compratore al venditore, o a beneficio di quest'ultimo, per le merci importate e comprende la totalità dei pagamenti eseguiti o da eseguire, come condizione della vendita delle merci importate, dal compratore al venditore, o dal compratore a una terza persona, per soddisfare un obbligo del venditore. (...)

(...))».

21. Ai sensi dell'articolo 30 di detto codice:

«1. Quando il valore in dogana non può essere determinato ai sensi dell'articolo 29 si ha riguardo, nell'ordine, alle lettere a), b), c) e d) del paragrafo 2 fino alla prima di queste lettere che consenta di determinarlo (...)

2. I valori in dogana determinati ai sensi del presente articolo sono i seguenti:

- a) valore di transazione di merci identiche, vendute per l'esportazione a destinazione della Comunità ed esportate nello stesso momento o pressappoco nello stesso momento delle merci da valutare;
- b) valore di transazione di merci simili, vendute per l'esportazione a destinazione della Comunità ed esportate nello stesso momento o pressappoco nello stesso momento delle merci da valutare;
- c) valore fondato sul prezzo unitario corrispondente alle vendite nella Comunità delle merci importate o di merci identiche o simili importate nel quantitativo complessivo maggiore, effettuate a persone non legate ai venditori;

d) valore calcolato (...)

(...)».

22. L'articolo 31 del codice doganale comunitario così recitava:

«1. Se il valore in dogana delle merci non può essere determinato ai sensi degli articoli 29 e 30, esso viene stabilito, sulla base dei dati disponibili nella Comunità, ricorrendo a mezzi ragionevoli compatibili con i principi e con le disposizioni generali:

- dell'accordo relativo all'attuazione dell'articolo VII dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994;
- dell'articolo VII dell'accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994 e
- delle disposizioni del presente capitolo.

2. Il valore in dogana ai sensi del paragrafo 1 non si basa:

- a) sul prezzo di vendita, nella Comunità, di merci prodotte nella Comunità,
- b) sul sistema che prevede l'accettazione, ai fini doganali, del più elevato dei due valori possibili,
- c) sul prezzo di merci sul mercato interno del paese di esportazione,
- d) sul costo di produzione, diverso dai valori calcolati che sono stati determinati per merci identiche o simili conformemente all'articolo 30, paragrafo 2, lettera d),
- e) su prezzi per l'esportazione a destinazione di un paese non compreso nel territorio doganale della Comunità,
- f) su valori in dogana minimi, oppure
- g) su valori arbitrari o fittizi.

(...)».

23. L'articolo 68 del medesimo codice disponeva quanto segue:

«Per controllare le dichiarazioni da essa accettate, l'autorità doganale può procedere:

- a) ad una verifica documentale riguardante, nella fattispecie, la dichiarazione e i documenti ad essa allegati. L'autorità doganale può chiedere al dichiarante di presentarle altri documenti per controllare l'esattezza delle indicazioni figuranti nella dichiarazione.
- b) alla visita delle merci e, ove occorra, ad un prelievo di campioni per analisi o per un controllo approfondito.

(...)».

24. L'articolo 71 di detto codice era così formulato:

«1. I risultati della verifica della dichiarazione servono di base per l'applicazione delle disposizioni che disciplinano il regime doganale al quale le merci sono vincolate.

2. Quando non si proceda alla verifica della dichiarazione, l'applicazione delle disposizioni di cui al paragrafo 1 viene effettuata in base alle indicazioni figuranti nella dichiarazione».

25. L'articolo 217 del codice doganale comunitario prevedeva quanto segue:

«1. Ogni importo di dazi all'importazione o di dazi all'esportazione risultante da un'obbligazione doganale (...) deve essere calcolato dall'autorità doganale non appena disponga degli elementi necessari e da questa iscritto nei registri contabili o in qualsiasi altro supporto che ne faccia le veci (contabilizzazione).

(...)

2. Le modalità pratiche di contabilizzazione degli importi dei dazi sono stabilit[e] dagli Stati membri. Queste modalità possono essere diverse a seconda che l'autorità doganale, tenuto conto delle condizioni in cui è sorta l'obbligazione doganale, sia certa o meno del pagamento dei predetti importi».

26. A termini dell'articolo 218, paragrafo 1, del medesimo codice:

«Quando un'obbligazione doganale sorge al momento dell'accettazione della dichiarazione di una merce per un regime doganale diverso dall'ammissione temporanea in esonero parziale dai dazi all'importazione o da qualsiasi altro atto che abbia gli stessi effetti giuridici di tale accettazione, la contabilizzazione dell'importo corrispondente a questa obbligazione deve intervenire non appena esso sia stato calcolato e, al più tardi, due giorni dopo lo svincolo della merce».

27. L'articolo 220, paragrafo 1, di detto codice disponeva quanto segue:

«Quando l'importo dei dazi risultante da un'obbligazione doganale non sia stato contabilizzato ai sensi degli articoli 218 e 219 o sia stato contabilizzato ad un livello inferiore all'importo legalmente dovuto, la contabilizzazione dei dazi da riscuotere o che rimangono da riscuotere deve avvenire entro due giorni dalla data in cui l'autorità doganale si è resa conto della situazione in atto ed è in grado di calcolare l'importo legalmente dovuto e di determinarne il debitore (contabilizzazione a posteriori). Questo termine può essere prorogato conformemente all'articolo 219».

28. L'articolo 221 dello stesso codice così stabiliva:

«1. L'importo dei dazi deve essere comunicato al debitore secondo modalità appropriate, non appena sia stato contabilizzato.

(...)

3. La comunicazione al debitore non può più essere effettuata tre anni dopo la data in cui è sorta l'obbligazione doganale. Detto termine è sospeso a partire dal momento in cui è presentato un ricorso a norma dell'articolo 243 e per la durata del relativo procedimento.

4. Qualora l'obbligazione doganale sorga a seguito di un atto che era nel momento in cui è stato commesso perseguibile penalmente, la comunicazione al debitore può essere effettuata, alle condizioni previste dalle disposizioni vigenti, dopo la scadenza del termine di cui al paragrafo 3».

## **2. Codice doganale dell'Unione**

29. L'articolo 3 del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione<sup>13</sup> (in prosieguo: il «codice doganale dell'Unione») dispone quanto segue:

«Le autorità doganali hanno la responsabilità primaria della supervisione degli scambi internazionali dell'Unione in modo da contribuire al commercio leale e libero, all'attuazione degli aspetti esterni del mercato interno, della politica commerciale comune e delle altre politiche dell'Unione comuni riguardanti il commercio e alla sicurezza dell'intera catena logistica. Le autorità doganali mettono in atto misure intese in particolare ai seguenti obiettivi:

- a) tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri;
- b) tutelare l'Unione dal commercio sleale e illegale sostenendo nel contempo le attività commerciali legittime;
- c) garantire la sicurezza dell'Unione e dei suoi residenti nonché la tutela dell'ambiente, ove necessario in stretta cooperazione con altre autorità, e
- d) mantenere un equilibrio adeguato fra i controlli doganali e l'agevolazione degli scambi legittimi».

30. Ai sensi dell'articolo 46 del codice doganale dell'Unione, intitolato «Gestione del rischio e controlli doganali»:

«1. Le autorità doganali possono effettuare qualsiasi controllo doganale che ritengono necessario.

Tali controlli doganali possono consistere, in particolare, nella visita delle merci, nel prelievo di campioni, nella verifica dell'accuratezza e della completezza delle informazioni fornite in dichiarazioni o notifiche e dell'esistenza, dell'autenticità, dell'accuratezza e della validità di documenti, nell'esame della contabilità degli operatori economici e di altre scritture, nel controllo dei mezzi di trasporto, nonché nel controllo del bagaglio e di altre merci che le persone portano con sé o su di sé e nello svolgimento di indagini ufficiali e altri atti simili.

2. I controlli doganali diversi dai controlli casuali si basano principalmente sull'analisi dei rischi effettuata mediante procedimenti informatici al fine di identificare e valutare i rischi e di mettere a punto le contromisure necessarie, sulla base di criteri elaborati a livello nazionale, unionale e, se del caso, internazionale.

3. I controlli doganali sono effettuati nell'ambito di un quadro comune in materia di gestione del rischio, basato sullo scambio di informazioni attinenti ai rischi e dei risultati dell'analisi dei rischi

<sup>13</sup> GU 2013, L 269, pag. 1.

tra le amministrazioni doganali, che stabilisce criteri e norme comuni per la valutazione del rischio, misure di controllo e settori di controllo prioritari.

I controlli basati su tali informazioni e criteri sono effettuati senza pregiudizio degli altri controlli effettuati conformemente al paragrafo 1 o alle altre disposizioni in vigore.

4. Le autorità doganali applicano una gestione del rischio intesa a differenziare i livelli di rischio connessi alle merci oggetto di controllo o di vigilanza doganale e a stabilire se sia necessario sottoporre tali merci a controlli doganali specifici e, in caso affermativo, in quale luogo.

La gestione del rischio comprende attività quali raccolta di dati e informazioni, analisi e valutazione dei rischi, prescrizione e adozione di misure e regolare monitoraggio ed esame di tale processo e dei suoi risultati, sulla base di fonti e strategie internazionali, unionali e nazionali;

5. Le autorità doganali si scambiano informazioni attinenti ai rischi e gli esiti delle analisi dei rischi se:

- a) l'autorità doganale giudica che i rischi siano significativi e che richiedano un controllo doganale e i risultati del controllo indicano che l'evento che determina il rischio si è verificato; oppure
- b) i risultati del controllo non indicano che l'evento che determina il rischio si è verificato, ma le autorità doganali ritengono che la minaccia costituisca un rischio elevato altrove nell'Unione.

6. Per stabilire i criteri e le norme comuni di rischio, le misure di controllo e i settori di controllo prioritari di cui al paragrafo 3 si tiene conto di tutti i fattori seguenti:

- a) la proporzionalità rispetto al rischio;
- b) l'urgenza della necessaria applicazione dei controlli;
- c) la probabile incidenza sul flusso di scambi, sui singoli Stati membri e sulle risorse destinate ai controlli.

7. I criteri e le norme comuni di rischio di cui al paragrafo 3 comprendono tutti gli elementi seguenti:

- a) una descrizione dei rischi;
- b) i fattori o gli indicatori di rischio da utilizzare per scegliere le merci o gli operatori economici da sottoporre a controllo doganale;
- c) la natura dei controlli doganali che devono essere effettuati dalle autorità doganali;
- d) la durata dell'applicazione dei controlli doganali di cui alla lettera c).

8. I settori di controllo prioritari comprendono regimi doganali particolari, tipi di merci, percorsi delle merci, modi di trasporto o operatori economici che sono oggetto di livelli accresciuti di analisi del rischio e di controlli doganali per un determinato periodo, fatti salvi gli altri controlli abitualmente eseguiti dalle autorità doganali».

31. L'articolo 53 del codice doganale dell'Unione, intitolato «Conversione valutaria», al paragrafo 1 così dispone:

«Le autorità competenti pubblicano e/o rendono disponibile su Internet il tasso di cambio applicabile quando la conversione valutaria è necessaria per una delle seguenti ragioni:

- a) in quanto i fattori usati per determinare il valore in dogana delle merci sono espressi in una valuta diversa da quella dello Stato membro in cui viene determinato il valore in dogana;
- b) in quanto il valore dell'euro è richiesto nelle valute nazionali al fine di determinare la classificazione tariffaria delle merci e l'importo del dazio all'importazione e all'esportazione, comprese le soglie di valore nella tariffa doganale comune».

32. Gli articoli 70 e 74 di tale codice contengono norme relative al valore in dogana delle merci che corrispondono, in sostanza, a quelle contenute negli articoli da 29 a 31 del codice doganale comunitario.

33. Conformemente all'articolo 101, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione, le autorità doganali competenti per il luogo in cui è sorta, o si ritiene che sia sorta, l'obbligazione doganale a norma dell'articolo 87 di tale codice determinano l'importo dei dazi dovuti all'importazione o all'esportazione non appena dispongono delle informazioni necessarie.

34. L'articolo 103 di detto codice, intitolato «Prescrizione dell'obbligazione doganale», ai paragrafi 1 e 2 così dispone:

«1. Nessuna obbligazione doganale può essere notificata al debitore dopo la scadenza di un termine di tre anni dalla data in cui è sorta l'obbligazione doganale.

2. Quando l'obbligazione doganale sorge in seguito a un atto che nel momento in cui è stato commesso era perseguibile penalmente, il termine di tre anni di cui al paragrafo 1 è esteso a minimo cinque anni e massimo dieci anni conformemente al diritto nazionale».

35. L'articolo 105 del codice doganale dell'Unione, intitolato «Termine per la contabilizzazione», al paragrafo 3 enuncia quanto segue:

«Quando l'obbligazione doganale sorge in circostanze diverse da quelle di cui al paragrafo 1, l'importo dei dazi all'importazione o all'esportazione dovuti è contabilizzato entro quattordici giorni dalla data in cui le autorità doganali sono in grado di determinare l'importo dei dazi all'importazione o all'esportazione in questione e di prendere una decisione».

36. Conformemente all'articolo 188 di tale codice, intitolato «Verifica della dichiarazione in dogana»:

«Per verificare l'esattezza delle indicazioni contenute in una dichiarazione in dogana che è stata accettata, le autorità doganali possono:

- a) esaminare la dichiarazione e i documenti di accompagnamento;
- b) chiedere al dichiarante di fornire altri documenti;

- c) procedere alla visita delle merci;
- d) prelevare campioni per l'analisi o per un controllo approfondito delle merci».

37. L'articolo 191 di detto codice, intitolato «Risultati della verifica», così dispone:

«1. I risultati della verifica della dichiarazione in dogana sono utilizzati per l'applicazione delle disposizioni che disciplinano il regime doganale al quale le merci sono vincolate.

2. Quando non si procede alla verifica della dichiarazione in dogana, il paragrafo 1 si applica in base alle indicazioni figuranti in tale dichiarazione.

3. I risultati della verifica effettuata dalle autorità doganali hanno la stessa forza probante in tutto il territorio doganale dell'Unione».

### **3. Regolamento di applicazione**

38. Ai sensi dell'articolo 181 bis del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento n. 2913/92<sup>14</sup>, come modificato dal regolamento (CE) n. 1335/2003 della Commissione, del 25 luglio 2003<sup>15</sup> (in prosieguo: il «regolamento di applicazione»):

«1. Le autorità doganali non sono tenute a determinare il valore in dogana delle merci importate in base al metodo del valore di transazione se, in esito alla procedura di cui al paragrafo 2, hanno fondati dubbi che il valore dichiarato rappresenti l'importo totale pagato o da pagare ai sensi dell'articolo 29 del codice doganale.

2. Le autorità doganali, in presenza dei dubbi di cui al paragrafo 1, possono richiedere che siano fornite delle informazioni complementari tenuto conto di quanto stabilito all'articolo 178, paragrafo 4. Se tali dubbi dovessero persistere, le autorità doganali, prima di adottare una decisione definitiva, sono tenute ad informare la persona interessata, per iscritto a sua richiesta, dei motivi sui quali questi dubbi sono fondati, concedendole una ragionevole possibilità di rispondere adeguatamente. La decisione definitiva con la relativa motivazione è comunicata alla persona interessata per iscritto».

39. L'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione dispone quanto segue:

«La concessione dello svincolo dà luogo alla contabilizzazione dei dazi all'importazione determinati sulla base degli elementi della dichiarazione. Quando l'autorità doganale ritenga che i controlli intrapresi possono condurre alla determinazione di un importo di dazi superiore a quello risultante dagli elementi della dichiarazione, essa esige anche la costituzione di una garanzia sufficiente a coprire la differenza tra l'importo risultante dagli elementi della dichiarazione e quello di cui le merci possono in definitiva essere passibili. Tuttavia, il dichiarante ha la facoltà, invece di costituire una garanzia, di richiedere la contabilizzazione immediata dell'importo dei dazi cui possono in definitiva essere soggette le merci».

<sup>14</sup> GU 1993, L 253, pag. 1.

<sup>15</sup> GU 2003, L 187, pag. 16.

#### **4. Regolamento di esecuzione**

40. L'articolo 48 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione<sup>16</sup> (in prosieguo: il «regolamento di esecuzione»), intitolato «Disposizioni relative al tasso di cambio dei contingenti tariffari», prevede, al paragrafo 1, quanto segue:

«Il valore dell'euro, ove richiesto in applicazione dell'articolo 53, paragrafo 1, lettera b), del codice, è fissato una volta al mese.

Il tasso di cambio da utilizzare è l'ultimo tasso di cambio fissato dalla Banca centrale europea prima del penultimo giorno del mese e si applica per tutto il mese successivo.

Tuttavia, se il tasso applicabile all'inizio del mese differisce di oltre il 5% dal tasso fissato dalla Banca centrale europea prima del 15 dello stesso mese, quest'ultimo tasso si applica a decorrere dal 15 e fino alla fine del mese in questione».

41. L'articolo 140 del regolamento di esecuzione, intitolato «Mancata accettazione dei valori di transazione dichiarati», volto ad attuare l'articolo 70, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione, così dispone:

«1. Nei casi in cui le autorità doganali abbiano fondati dubbi sul fatto che il valore di transazione dichiarato rappresenti l'importo totale pagato o da pagare di cui all'articolo 70, paragrafo 1, del codice, esse possono chiedere al dichiarante di fornire informazioni supplementari.

2. Se i dubbi non sono dissipati, le autorità doganali possono decidere che il valore delle merci non può essere determinato a norma dell'articolo 70, paragrafo 1, del codice».

42. Ai sensi dell'articolo 144 del regolamento di esecuzione, intitolato «Valore determinato sulla base dei dati disponibili (metodo “fall-back”)», volto ad attuare l'articolo 74, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione:

«1. Per determinare il valore in dogana ai sensi dell'articolo 74, paragrafo 3, del codice, può essere utilizzata una ragionevole flessibilità nell'applicazione dei metodi previsti agli articoli 70 e 74, paragrafo 2, del codice. Il valore così determinato si basa, nella maggior misura possibile, su valori in dogana determinati in precedenza.

2. Quando il valore in dogana non può essere determinato a norma del paragrafo 1, vengono utilizzati altri metodi appropriati. In tal caso, il valore in dogana non viene determinato sulla base di uno dei seguenti elementi:

- a) il prezzo di vendita, all'interno del territorio doganale dell'Unione, di merci prodotte nel territorio doganale dell'Unione;
- b) un sistema in base al quale il più elevato dei due valori possibili è utilizzato per la determinazione del valore in dogana;

<sup>16</sup> GU 2015, L 343, pag. 558.

- c) il prezzo di merci sul mercato interno del paese di esportazione;
- d) il costo di produzione, diverso dai valori calcolati che sono stati determinati per merci identiche o simili a norma dell'articolo 74, paragrafo 2, lettera d), del codice;
- e) i prezzi all'esportazione verso un paese terzo;
- f) i valori in dogana minimi;
- g) valori arbitrari o fittizi».

43. L'articolo 244 del regolamento di esecuzione, intitolato «Costituzione di una garanzia», disposizione volta ad attuare l'articolo 191 del codice doganale dell'Unione, prevede quanto segue:

«Qualora le autorità doganali ritengano che la verifica della dichiarazione in dogana possa comportare l'esigibilità di un importo di dazi all'importazione o all'esportazione o di altri oneri più elevato rispetto a quello risultante dagli elementi della dichiarazione, lo svincolo delle merci è subordinato alla costituzione di una garanzia sufficiente a coprire la differenza tra l'importo risultante dagli elementi della dichiarazione e quello di cui le merci possono in definitiva essere passibili.

Tuttavia, il dichiarante ha la facoltà, invece di costituire una garanzia, di richiedere la notifica immediata del debito doganale a cui possono in definitiva essere soggette le merci».

### **C. Normativa in materia di IVA**

44. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, della direttiva 2006/112/CE del Consiglio, del 28 novembre 2006, relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto<sup>17</sup>, come modificata dalla direttiva 2009/69/CE del Consiglio, del 25 giugno 2009<sup>18</sup> (in prosieguo la «direttiva 2006/112»):

«Sono soggette all'IVA le operazioni seguenti:

(...)

b) gli acquisti intracomunitari di beni effettuati a titolo oneroso nel territorio di uno Stato membro:

- i) da un soggetto passivo che agisce in quanto tale o da un ente non soggetto passivo, quando il venditore è un soggetto passivo che agisce in quanto tale (...)

(...)

d) le importazioni di beni».

<sup>17</sup> GU 2006, L 347, pag. 1, e rettifica in GU 2007, L 335, pag. 60.

<sup>18</sup> GU 2009, L 175, pag. 12.

45. Conformemente all'articolo 73 di tale direttiva, «la base imponibile comprende tutto ciò che costituisce il corrispettivo versato o da versare al fornitore o al prestatore per tali operazioni da parte dell'acquirente, del destinatario o di un terzo».

46. Ai sensi dell'articolo 83 di detta direttiva:

«Per gli acquisti intracomunitari di beni la base imponibile è costituita dagli stessi elementi stabiliti per determinare, conformemente al capo 2, la base imponibile della cessione degli stessi beni nel territorio dello Stato membro. In particolare, per le operazioni assimilate agli acquisti intracomunitari di beni di cui agli articoli 21 e 22, la base imponibile è costituita dal prezzo di acquisto dei beni o di beni simili, o, in mancanza del prezzo di acquisto, dal prezzo di costo, determinati nel momento in cui si effettuano tali operazioni».

47. L'articolo 85 della direttiva 2006/112 così recita:

«Per le importazioni di beni, la base imponibile è costituita dal valore definito come valore in dogana dalle disposizioni comunitarie in vigore».

48. L'articolo 86, paragrafo 1, della citata direttiva così recita:

«Devono essere compresi nella base imponibile, ove non vi siano già compresi, gli elementi seguenti:

- a) le imposte, i dazi, i prelievi e le altre tasse dovuti fuori dello Stato membro d'importazione, nonché quelli dovuti per l'importazione, ad eccezione dell'IVA da riscuotere;
- b) le spese accessorie quali le spese di commissione, di imballaggio, di trasporto e di assicurazione, che sopravvengono fino al primo luogo di destinazione dei beni nel territorio dello Stato membro d'importazione, nonché quelle risultanti dal trasporto verso un altro luogo di destinazione situato nella Comunità, qualora quest'ultimo sia noto nel momento in cui si verifica il fatto generatore dell'imposta».

49. L'articolo 87 della direttiva 2006/112 dispone quanto segue:

«Non sono compresi nella base imponibile gli elementi seguenti:

- a) gli sconti sul prezzo per pagamento anticipato;
- b) i ribassi e le riduzioni di prezzo concessi all'acquirente ed acquisiti nel momento in cui si effettua l'importazione».

50. Conformemente all'articolo 138 di detta direttiva:

«1. Gli Stati membri esentano le cessioni di beni spediti o trasportati, fuori del loro rispettivo territorio ma nella Comunità, dal venditore, dall'acquirente o per loro conto, effettuate nei confronti di un altro soggetto passivo, o di un ente non soggetto passivo, che agisce in quanto tale in uno Stato membro diverso dallo Stato membro di partenza della spedizione o del trasporto dei beni.

2. Oltre alle cessioni di cui al paragrafo 1, gli Stati membri esentano le operazioni seguenti:

(...)

c) le cessioni di beni consistenti in trasferimenti a destinazione di un altro Stato membro, che beneficerebbero delle esenzioni di cui al paragrafo 1 e alle lettere a) e b) se fossero effettuate nei confronti di un altro soggetto passivo».

51. L'articolo 143 della citata direttiva stabilisce quanto segue:

«1. Gli Stati membri esentano le operazioni seguenti:

(...)

d) le importazioni di beni spediti o trasportati a partire da un territorio terzo o da un paese terzo in uno Stato membro diverso da quello d'arrivo della spedizione o del trasporto, se la cessione dei beni, effettuata dall'importatore designato o riconosciuto come debitore dell'imposta in virtù dell'articolo 201, è esente conformemente all'articolo 138;

(...)

2. L'esenzione prevista al paragrafo 1, lettera d), si applica nei casi in cui le importazioni di beni siano seguite da cessioni di beni esenti a norma dell'articolo 138, paragrafo 1, e paragrafo 2, lettera c), solo se al momento dell'importazione l'importatore ha fornito alle autorità competenti dello Stato membro di importazione almeno le seguenti informazioni:

a) il numero di identificazione IVA che gli è stato attribuito nello Stato membro di importazione o il numero di identificazione IVA attribuito al suo rappresentante fiscale debitore dell'imposta nello Stato membro di importazione;

b) il numero di identificazione IVA dell'acquirente cui i beni sono ceduti a norma dell'articolo 138, paragrafo 1, attribuitogli in un altro Stato membro o il numero di identificazione IVA che gli è stato attribuito nello Stato membro di arrivo della spedizione o del trasporto quando i beni sono soggetti a un trasferimento a norma dell'articolo 138, paragrafo 2, lettera c);

c) la prova che i beni importati sono destinati ad essere spediti o trasportati a partire dallo Stato membro di importazione verso un altro Stato membro.

Gli Stati membri possono tuttavia prevedere che la prova di cui alla lettera c) sia comunicata alle autorità competenti solo su richiesta».

### **III. Fatti e procedimento precontenzioso**

#### **A. Fatti**

52. A decorrere dal 1° gennaio 2005, l'Unione europea ha abolito tutti i contingenti applicabili alle importazioni di prodotti tessili e di abbigliamento originari di paesi membri dell'Organizzazione mondiale del commercio, compresa la Cina.

53. Il 20 aprile 2007 l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) ha inviato agli Stati membri un messaggio di assistenza reciproca 2007/015 al fine di informare questi ultimi del rischio di sottovalutazione di prodotti tessili e di calzature importati dalla Cina.

54. Con tale messaggio, l'OLAF invitava tutti gli Stati membri, da un lato, ad analizzare le importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti, in particolare, dalla Cina, per individuare eventuali indizi di importazioni sottovalutate e, dall'altro, a procedere a controlli adeguati nel corso degli sdoganamenti effettuati per tali importazioni.

55. Successivamente, al fine di aiutare gli Stati membri a individuare le spedizioni sottovalutate di prodotti tessili e di calzature, l'OLAF, in cooperazione con il Centro comune di ricerca della Commissione (in prosieguo: il «JRC»), ha messo a punto uno strumento di valutazione dei rischi basato su dati a livello dell'Unione (in prosieguo: il «metodo OLAF»). Tale strumento consiste, anzitutto, nel calcolare un prezzo medio rettificato per qualsiasi prodotto tessile e calzatura importati dalla Cina e rientranti nei capitoli da 61 a 64 della nomenclatura combinata della tariffa doganale<sup>19</sup>. I prezzi medi rettificati sono calcolati sulla base dei prezzi mensili all'importazione dei prodotti considerati, provenienti dalla Cina, estratti dalla banca dati statistici Comext, una banca dati di riferimento per il commercio internazionale gestita da Eurostat, per un periodo di 48 mesi. Tali prezzi esprimono un valore per chilogrammo per ciascuno dei 495 codici di prodotto a otto cifre della nomenclatura combinata di cui trattasi, precisando il paese d'origine e il paese di destinazione nell'Unione. Viene poi calcolata una media per tutta l'Unione (i prezzi medi rettificati per l'Unione-28) in base alla media aritmetica (media non ponderata) dei prezzi medi rettificati dei 28 Stati membri<sup>20</sup>. Per il calcolo di tali medie, i valori estremi, vale a dire i valori anormalmente elevati o bassi, sono esclusi, ragion per cui il prezzo medio è denominato «rettificato». Infine, viene calcolato un valore corrispondente al 50% del prezzo medio rettificato, che costituisce il «prezzo minimo accettabile», anch'esso espresso in prezzo al chilogrammo, utilizzato come soglia che consente alle autorità doganali degli Stati membri di individuare i valori particolarmente bassi dichiarati all'importazione e quindi le importazioni ad alto rischio.

56. Il messaggio di assistenza reciproca AM/2009/001, inviato dall'OLAF il 23 gennaio 2009, si riferiva all'operazione «Argus», un'operazione della durata di sei mesi nell'ambito della quale l'OLAF aveva proceduto a sorvegliare il traffico di prodotti tessili e di calzature provenienti da diversi paesi terzi, ma principalmente dall'Asia, e a trasmettere ogni mese agli Stati membri un elenco delle importazioni del mese precedente identificate come a rischio in termini di valore in dogana. Con tale messaggio, l'OLAF chiedeva agli Stati membri di comunicargli, entro quattro mesi, la creazione di filtri di rischio, di individuare le spedizioni ad alto rischio e di effettuare verifiche dopo lo sdoganamento in base alle sue comunicazioni.

57. Nel 2011, nel corso dell'azione di controllo prioritario denominata «Discount» (in prosieguo: l'«ACP Discount»), coordinata dalla Direzione generale della fiscalità e dell'unione doganale della Commissione e alla quale hanno partecipato tutti gli Stati membri, tra cui il Regno Unito, sono stati applicati i prezzi minimi accettabili al fine di individuare e controllare le importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina aventi un valore in dogana talmente basso da rendere queste ultime sospette.

<sup>19</sup> In prosieguo: i «prodotti considerati» o «prodotti tessili e calzature provenienti dalla Cina».

<sup>20</sup> Occorre precisare che il periodo di infrazione è precedente all'entrata in vigore dell'accordo di recesso (v. nota 2 delle presenti conclusioni), cosicché l'Unione era composta da 28 Stati membri. Ai fini delle presenti conclusioni, si è fatto quindi riferimento all'«Unione-28».

58. Nel 2014 l'OLAF ha coordinato l'operazione doganale congiunta denominata «Snake» la cui fase operativa si è svolta dal 17 febbraio al 17 marzo 2014 e alla quale hanno partecipato tutti gli Stati membri nonché le autorità doganali cinesi. Il coinvolgimento di queste ultime mirava ad ottenere dichiarazioni all'esportazione che consentissero di verificare il valore dichiarato all'importazione nell'Unione dei prodotti considerati. Nella relazione finale dell'operazione Snake gli Stati membri erano invitati a proseguire nell'uso dei profili di rischio basati sui prezzi minimi accettabili come applicati nel corso di tale operazione.

59. In seguito ai controlli effettuati dalle autorità del Regno Unito nell'ambito di tale operazione in base ai suddetti profili di rischio, queste ultime hanno accertato dazi doganali supplementari per 24 operatori relativamente alle loro importazioni nel corso di un periodo di tre anni compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014.

60. Nel corso della missione ispettiva 14-11-1, effettuata nel Regno Unito dal 27 al 31 ottobre 2014, la Commissione ha esaminato alcuni moduli di informazione sul rischio, talune notifiche di assistenza reciproca e 24 operazioni di importazione selezionate a caso, di cui 23 erano iscritte nella contabilità B.

61. Tra il novembre 2014 e il febbraio 2015 le autorità del Regno Unito hanno comunicato gli avvisi di pagamento di detti importi agli operatori interessati mediante l'emissione di 24 ordini di riscossione a posteriori, denominati «avvisi di pagamento C18» (in prosieguo: gli «avvisi di pagamento C18 Snake»), che sono stati successivamente annullati.

62. Il 16 gennaio 2015 l'OLAF ha avviato un'indagine avente come obiettivo specifico taluni Stati membri, tra cui il Regno Unito, e riguardante un periodo iniziato nel 2013.

63. Tra il 2013 e il 2016 l'Her Majesty's Revenue and Customs (amministrazione tributaria e doganale del Regno Unito; in prosieguo: l'«HMRC») e la polizia di frontiera del Regno Unito hanno condotto l'operazione «Badminton». Tale operazione, che riguardava principalmente l'evasione dell'IVA, è stata il contesto di un'indagine penale iniziale concernente quattro principali importatori dei prodotti considerati, originari della Cina, nell'ambito del «regime doganale 42», vale a dire il regime nel quale i dazi doganali sono pagati all'atto dell'importazione ma in cui l'IVA deve essere pagata successivamente nello Stato membro di destinazione (in prosieguo: il «regime doganale 42»)<sup>21</sup>.

64. Tra il febbraio 2015 e il luglio 2016 il Regno Unito ha partecipato a dieci riunioni organizzate dall'OLAF, dedicate alla sottovalutazione di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina.

65. Il 19 e il 20 febbraio 2015 l'OLAF ha organizzato una prima riunione bilaterale con l'HMRC per discutere del seguito dell'operazione Snake e dell'utilizzo dei prezzi medi rettificati quali indicatori di rischio di sottovalutazione doganale. Nel corso di tale riunione, l'OLAF ha rilevato che il volume delle importazioni che potevano essere fraudolentemente sottovalutate non era diminuito e che dalle statistiche risultava che il Regno Unito attirava più traffico fraudolento a causa delle misure adottate da altri Stati membri. Dal canto suo, l'HMRC ha dichiarato che

<sup>21</sup> Dall'allegato B del regolamento di esecuzione, titolo II, intitolato «Codici relativi ai requisiti comuni in materia di dati per le dichiarazioni e le notifiche», punto 1/10, intitolato «Regime», risulta che, al momento della presentazione della dichiarazione doganale, l'importatore è tenuto a indicare un codice a quattro cifre, di cui i primi due elementi rappresentano il regime richiesto. Il «codice 40» corrisponde all'immissione in consumo con contemporanea immissione in libera pratica di merci (in prosieguo: il «regime doganale 40»), mentre il codice 42 rientra nell'immissione in consumo con contemporanea immissione in libera pratica di merci con esenzione IVA per consegna in un altro Stato membro.

intendeva inviare ordini di riscossione dell'IVA e dei dazi doganali evasi alle imprese che erano state censite al momento dell'operazione Snake e a seguito di proprie analisi, per un importo totale superiore a 800 milioni di lire sterline (GBP).

66. Il Regno Unito ha ribadito la sua intenzione di procedere a detta riscossione nel corso della riunione ad hoc del 25 e 26 febbraio 2015 sulla «frode da sottovalutazione», riunione organizzata dall'OLAF e alla quale hanno partecipato le autorità degli Stati membri. Nel corso di tale riunione l'OLAF ha «fortemente raccomandato», in particolare, che gli Stati membri utilizzassero filtri di rischio adeguati per individuare le spedizioni potenzialmente sottovalutate, che richiedessero garanzie per le spedizioni individuate come sospette e svolgessero indagini al fine di accertare il valore in dogana. L'OLAF ha anche descritto le potenziali perdite di risorse proprie tradizionali a livello dell'Unione a causa delle importazioni che potevano essere sottovalutate, in particolare per quanto riguarda le importazioni nel Regno Unito<sup>22</sup>.

67. Il 16 giugno 2015 l'OLAF ha trasmesso il messaggio di assistenza reciproca 2015/013 con il quale chiedeva agli Stati membri di adottare tutte le misure precauzionali necessarie per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione di fronte al rischio di importazioni sottovalutate di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina.

68. Nel maggio 2015 il Regno Unito lanciava l'operazione denominata «Breach» per la lotta contro la frode da sottovalutazione. Uno degli scopi di tale operazione è stato, secondo il Regno Unito, quello di determinare, a seguito dell'annullamento dei 24 avvisi di pagamento C18 Snake, il valore in dogana delle merci sottovalutate individuate nel corso dell'operazione Snake e di reclamare gli importi evasi delle risorse proprie tradizionali. Tale operazione implicherebbe, in particolare, controlli preventivi e visite a posteriori connessi alle spedizioni sospette, analisi documentali, audit e ispezioni, l'esame del carattere commerciale delle vendite di cui trattasi e l'esame dei legami tra l'importatore, gli spedizionieri e altre imprese, nonché attività di sensibilizzazione rivolta agli importatori, destinate a individuare le attività fraudolente. Sarebbe stata altresì effettuata una trentina di ispezioni preliminari e sarebbero stati prelevati alcuni campioni. Sarebbero stati emessi diversi avvisi di pagamento C18. All'udienza, il Regno Unito ha affermato che le misure adottate nell'ambito di tale operazione erano ancora in corso.

69. Il 28 luglio 2015 l'OLAF ha organizzato una seconda riunione bilaterale con l'HMRC. Quest'ultima ha dichiarato, in particolare, che continuava portare avanti la procedura di riscossione di oltre GBP 800 milioni, eventualmente per via giudiziaria, e che aveva costituito un gruppo d'azione multidisciplinare nell'ambito dell'operazione Breach avente lo scopo di esaminare la situazione degli importatori coinvolti nel traffico fraudolento. Tuttavia, secondo l'HMRC, l'utilizzo di indicatori di rischio basati su prezzi medi sarebbe controproducente e sproporzionato tenuto conto del volume delle importazioni destinate al Regno Unito.

70. Il 3 febbraio 2016 l'OLAF ha organizzato una terza riunione bilaterale con l'HMRC, la quale ha dichiarato che il Regno Unito aveva controllato le sedici imprese considerate nell'ambito dell'operazione Snake. L'OLAF ha nuovamente raccomandato che l'HMRC ricorresse agli indicatori di rischio a livello dell'Unione basati sul prezzo minimo accettabile. Esso ha sottolineato l'elevata percentuale di importazioni destinate al Regno Unito considerate sottovalutate e all'origine di perdite rilevanti in materia di dazi doganali.

<sup>22</sup> Si tratta di una «perdita potenziale», per il periodo compreso tra maggio 2013 e marzo 2015, di EUR 589 676 121 su un quantitativo di circa un miliardo e mezzo di chilogrammi di prodotti considerati.

71. Il 22 e il 23 marzo 2016 l'OLAF ha organizzato una quarta riunione bilaterale con l'HMRC. Esso ha ribadito l'utilità di attuare gli indicatori di rischio a livello dell'Unione quale misura preventiva all'importazione e ha proposto mezzi pratici per la loro graduale attuazione da parte delle autorità del Regno Unito. L'OLAF ha nuovamente fatto il punto sulla situazione dell'epoca, dimostrando in tal modo che le perdite di risorse proprie tradizionali nel Regno Unito si intensificavano, principalmente a causa del ricorso abusivo al regime doganale 42.

72. Nel luglio 2016, in occasione di una riunione bilaterale, l'OLAF ha presentato una relazione da cui risultava che le perdite di risorse proprie tradizionali aumentavano nel Regno Unito.

73. Il 18 e il 19 settembre 2016, in occasione di una riunione multilaterale, le autorità francesi hanno presentato i risultati dell'operazione denominata «Octopus», un'operazione condotta da tali autorità con la partecipazione di dieci Stati membri (tra cui il Regno Unito) e il sostegno dell'OLAF. Dalla relazione finale su tale operazione risulta che alcune reti criminali organizzate erano all'origine delle frodi da sottovalutazione. Il destinatario iscritto nelle dichiarazioni doganali di importazione era quasi sempre un operatore inadempiente o un'impresa «fenice». Esse hanno altresì concluso che la maggior parte delle merci trasportate, controllate in Francia in base a criteri predefiniti, presentavano valori sottostimati, dichiarati in modo fraudolento nel Regno Unito nell'ambito del regime doganale 42.

74. Nell'ottobre 2016 le autorità del Regno Unito hanno svolto un'operazione sperimentale, denominata «Samurai», che aveva come obiettivo le importazioni di due operatori, i quali hanno cessato le loro attività immediatamente dopo che l'HMRC ha contestato le loro dichiarazioni in dogana.

75. Il 1° marzo 2017 l'OLAF ha chiuso l'indagine relativa alla sottovalutazione delle importazioni nel Regno Unito e ha presentato la sua relazione (in prosieguo: la «relazione OLAF») in base alla quale alcuni importatori nel Regno Unito hanno evaso importi elevati di dazi doganali presentando all'importazione false fatture, fatture fittizie e dichiarazioni di valore in dogana errate. L'OLAF ha rivelato un grave aumento della portata del meccanismo della frode da sottovalutazione che transitava per il Regno Unito tra il 2013 e il 2016. Tale periodo coincideva con l'attuazione, da parte di altri Stati membri, di profili di rischio basati sullo strumento di valutazione dei rischi fondato sui prezzi medi rettificati, come raccomandato dall'OLAF.

76. Secondo tale relazione, nel corso di detto periodo, le importazioni fraudolente che transitavano per il Regno Unito sono aumentate in modo significativo, a causa dell'inadeguatezza dei controlli. Nel 2016 più del 50% dei prodotti tessili e delle calzature provenienti dalla Cina, importati nel Regno Unito, è stato dichiarato al di sotto dei prezzi minimi accettabili, mentre circa l'80% delle perdite complessive di risorse proprie tradizionali era imputabile alla sottovalutazione di prodotti tessili e di calzature importati nel Regno Unito.

77. La relazione OLAF precisava, inoltre, che erano all'origine di tale frode gruppi criminali organizzati operanti in tutta l'Unione. La maggior parte delle importazioni verso il Regno Unito riguardavano forniture destinate al mercato nero di tessuti e calzature in altri Stati membri. La maggior parte di tali importazioni è stata effettuata ricorrendo abusivamente al regime doganale 42<sup>23</sup>. Pertanto, l'OLAF ha ritenuto che l'evasione dell'IVA dovuta negli Stati membri di

<sup>23</sup> Da tale relazione risulta che, nel 2016, l'87% delle importazioni di prodotti tessili e di calzature di scarso valore nel Regno Unito è stato effettuato nell'ambito del regime doganale 42, mentre, nel corso dello stesso periodo, tale regime è stato utilizzato solo per il 15% delle importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina registrate in tutta l'Unione-28. Secondo l'OLAF, tale disparità conferma lo spostamento verso il Regno Unito di operazioni fraudolente condotte a partire da altri Stati membri.

destinazione finale delle merci, in particolare la Germania, la Spagna, la Francia e l'Italia, fosse anch'essa sostanziale. L'OLAF ha sottolineato che il Regno Unito non aveva applicato profili di rischio basati sui prezzi minimi accettabili, come raccomandatogli, e non aveva effettuato adeguati controlli doganali all'importazione, se non nel corso di un mese durante l'operazione Snake<sup>24</sup>.

78. Di conseguenza, secondo tale relazione, il Regno Unito ha immesso in libera pratica, senza procedere a controlli doganali, prodotti tessili e calzature sottovalutati provenienti dalla Cina, cosicché una parte sostanziale dei dazi doganali non è stata riscossa né messa a disposizione del bilancio dell'Unione. Pertanto, l'OLAF ha calcolato, nella sua relazione, le perdite di risorse proprie tradizionali per il periodo compreso tra il 2013 e 2016 che ne sarebbero derivate<sup>25</sup>. Più in particolare, esso ha determinato, per il codice nomenclatura combinata di ciascun prodotto considerato, la quantità (in kg) delle merci sottovalutate (considerate come merci dichiarate a un valore al di sotto del prezzo minimo accettabile di cui trattasi) e la differenza tra il valore dichiarato e il prezzo medio rettificato di cui trattasi (prezzo medio rettificato per l'Unione-28) del prodotto in questione, e ha poi applicato l'aliquota del dazio doganale in vigore alla differenza di cui trattasi. In tale contesto, l'OLAF ha raccomandato all'HMRC di adottare tutte le misure adeguate al fine di recuperare detto importo e di applicare indicatori di rischio.

79. Tra il novembre 2016 e l'ottobre 2018, in forza delle disposizioni del regolamento n. 608/2014 relative al controllo e alla supervisione delle risorse proprie tradizionali, alcuni agenti incaricati della Commissione hanno effettuato cinque ispezioni vertenti, in particolare, sulla sottovalutazione.

80. In occasione della missione ispettiva 16-11-1, avvenuta tra il 14 e il 18 novembre 2016, la Commissione, dopo aver constatato che gli importi dei dazi doganali che erano stati annullati nella contabilità B corrispondevano alle obbligazioni supplementari inizialmente reclamate mediante l'emissione dei 24 avvisi di pagamento C18 Snake riguardanti le importazioni sottovalutate rilevate nell'ambito dell'operazione Snake ma successivamente revocate, ha invitato le autorità del Regno Unito a determinare il valore in dogana di tutte le dichiarazioni di importazione in questione, a ricalcolare i dazi aggiuntivi dovuti su tali valori, a inserire le obbligazioni corrispondenti nella contabilità B e a recuperare gli importi considerati nel più breve tempo possibile.

81. Essa ha altresì chiesto a dette autorità se applicassero lo strumento dei prezzi medi rettificati messo a punto dall'OLAF al fine di individuare le importazioni sottovalutate, se effettuassero controlli fisici al momento dello sdoganamento e se chiedessero sistematicamente il versamento di una garanzia a copertura dei dazi eventualmente dovuti conformemente all'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione.

82. Nel corso della missione ispettiva 17-11-1, effettuata dall'8 al 12 maggio 2017, la Commissione ha selezionato dodici dichiarazioni di importazione presentate nel corso del primo trimestre 2017 e contenenti valori particolarmente bassi, ai fini di una verifica in loco. L'esame ha confermato che le dodici partite oggetto di tali dichiarazioni erano state immesse in libera pratica nell'Unione senza controllo e senza costituzione di garanzia. Le autorità del Regno Unito hanno confermato di non aver adottato le misure richieste dall'OLAF a seguito dell'operazione Snake nel 2014 e poi nuovamente nella relazione ispettiva 16-11-1. Esse hanno spiegato che ciò era dovuto

<sup>24</sup> V. paragrafo 58 delle presenti conclusioni.

<sup>25</sup> L'OLAF ha fissato in EUR 1 987 429 507,96 l'importo totale di tali perdite e ha ripartito tale importo come segue: EUR 325 230 822,55 nel 2013; EUR 480 098 912,45 nel 2014; EUR 535 290 329,16 nel 2015 e EUR 646 809 443,80 nel 2016.

principalmente alla valutazione dei loro consulenti legali secondo la quale non era disponibile alcun metodo di valutazione accettabile. Tuttavia, le importazioni di cui trattasi sarebbero state esaminate dal gruppo d'azione istituito nell'ambito dell'operazione Breach.

83. Nel corso della missione ispettiva 17-11-2, svoltasi tra il 13 e il 17 novembre 2017, cinque dichiarazioni di importazione con valori particolarmente bassi e riguardanti importatori già individuati nell'ambito dell'operazione Snake come potenziali frodatori sono state esaminate dagli agenti della Commissione sulla base di uno dei 24 avvisi di pagamento C18 Snake derivanti da tale operazione e riguardanti un importo totale di GBP 62 003 024,23. Tuttavia, è risultato impossibile ritrovare le obbligazioni corrispondenti alle varie dichiarazioni di importazione, il che, secondo l'HMRC, giustificava la cancellazione di tali obbligazioni.

84. Nel corso di detta missione, le autorità del Regno Unito hanno informato gli agenti della Commissione del lancio da parte dell'HMRC, a partire dal 12 ottobre 2017, dell'operazione denominata «Swift Arrow». Il Regno Unito ha spiegato che i profili di rischio utilizzati nell'ambito di tale operazione erano basati non già sulle soglie stabilite dall'OLAF, bensì su soglie o profili di rischio nazionali fissati dall'HMRC sulla base delle sole importazioni nel Regno Unito. Tali profili erano tuttavia applicati soltanto a taluni operatori previamente individuati come operanti nel commercio fraudolento. I container individuati da detti profili di rischio sono sottoposti a controlli fisici da parte delle autorità del Regno Unito al momento dello sdoganamento. Se queste ultime ritengono che il valore dichiarato non sia giustificato, esse esigono un pagamento a titolo di garanzia prima dello svincolo delle merci.

85. Nel corso della missione ispettiva 18-11-1, effettuata tra il 16 e il 20 aprile 2018, gli agenti della Commissione hanno ispezionato 25 dichiarazioni di importazione relative al periodo compreso tra il 12 ottobre 2017, data di inizio dell'operazione denominata «Swift Arrow», e il 31 dicembre 2017. È stato constatato che solo sette dei 25 documenti di trasporto che presentavano un valore estremamente basso erano stati individuati dal profilo di rischio messo a punto dall'HMRC e che gli altri 18 container erano stati immessi in libera circolazione senza che fosse contestato il valore in dogana. Le autorità del Regno Unito hanno dichiarato che, a partire dal lancio dell'operazione Swift Arrow, il profilo di rischio era stato adeguato al fine di includere un numero maggiore di operatori, di codici di nomenclatura combinata (NC) e di punti di entrata, cosicché, se le importazioni in questione avessero avuto luogo nell'aprile 2018, il profilo avrebbe individuato undici documenti di trasporto supplementari.

86. Inoltre, secondo tali autorità, diversi operatori selezionati hanno interrotto le loro importazioni non appena sono stati inclusi nei profili di rischio, sono stati sottoposti a controlli prima dello svincolo e sono stati invitati a pagare garanzie prima della concessione dello svincolo delle merci.

87. Tali autorità hanno tuttavia rifiutato di divulgare i dettagli del metodo di calcolo utilizzato dall'HMRC per determinare le garanzie richieste nell'ambito dell'operazione Swift Arrow e per redigere gli ordini di riscossione a posteriori, ossia gli avvisi di pagamento C18 Snake.

88. Nel maggio 2018, nell'ambito dell'operazione Breach, il Regno Unito ha emesso taluni avvisi di pagamento C18 (in prosieguo: gli «avvisi di pagamento C18 Breach») per un importo totale di GBP 25 milioni per un periodo risalente al 2015.

89. Nel corso della missione ispettiva 18-11-2, svoltasi tra l'8 e il 12 ottobre 2018, le autorità del Regno Unito hanno ribadito tale rifiuto. Per contro, esse hanno confermato di aver constatato, nell'aprile 2018, dazi aggiuntivi per sette operatori, di cui numerosi già individuati durante l'operazione Snake, per un importo totale di GBP 19 434 197,73.

## **B. Procedimento precontenzioso**

90. Con lettere del 24 marzo 2017 e del 28 luglio 2017, la Commissione si è informata presso il Regno Unito del seguito riservato alla relazione OLAF. Essa ha dichiarato di non aver ricevuto informazioni supplementari concrete da parte del Regno Unito e che nulla induceva a ritenere che tale Stato avesse adottato le misure adeguate per prevenire la frode da sottovalutazione constatata in tale relazione. In mancanza di informazioni contrarie, la Commissione ha dichiarato di essere obbligata a chiedere al Regno Unito di mettere a disposizione un importo di risorse proprie tradizionali corrispondente alle perdite determinate dall'OLAF (previa deduzione delle spese di riscossione).

91. In una delle tre lettere del 28 luglio 2017 essa ha altresì chiesto di essere informata del seguito riservato dalle autorità del Regno Unito alla relazione della missione ispettiva 16-11-1, reiterando al riguardo la sua richiesta di poter disporre della valutazione giuridica che ha condotto all'annullamento dei 24 avvisi di pagamento C18 Snake nonché dell'elenco dei documenti di trasporto relativi a ciascuna delle 24 pratiche, compresi i calcoli effettuati per accertare le obbligazioni doganali.

92. Con lettere dell'8 agosto 2017 e del 12 ottobre 2017, il Regno Unito ha risposto a tali richieste. Per quanto riguarda, anzitutto, la relazione OLAF, il Regno Unito ha rilevato che sarebbero stati adottati provvedimenti per affrontare il problema della sottovalutazione quale il lancio dell'operazione Breach. Il diritto dell'Unione non imporrebbe del resto un modello particolare di controllo, cosicché spetterebbe a ciascuno Stato membro decidere quale sia il modo migliore per applicare la legge. Inoltre, misure di controllo precedenti allo svincolo, ivi compresa l'assunzione di garanzie, non sarebbero per loro natura più efficaci delle misure a posteriori come quelle sviluppate dal Regno Unito. Il metodo OLAF, in quanto basato sull'applicazione di dati stabiliti a livello dell'Unione, non sarebbe né valido né adeguato per il Regno Unito. Tale modello sarebbe censurabile, ragion per cui il Regno Unito avrebbe sviluppato il proprio approccio che non presenterebbe le carenze del metodo OLAF. Inoltre, quanto al seguito della relazione della missione ispettiva 16-11-1, il Regno Unito ha dichiarato che la ragione dell'annullamento dei 24 avvisi di pagamento C18 Snake e della cancellazione degli importi corrispondenti dalla contabilità B era la loro incapacità di provare l'importo dei valori reali delle merci importate, ma che un gruppo di esperti avrebbe posto rimedio a tale problema nell'ambito dell'operazione Breach. Infine, il Regno Unito ha ribadito di non poter accogliere la richiesta di messa a disposizione della valutazione giuridica dell'HMRC che ha condotto all'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake, invocando al riguardo motivi di riservatezza e di tutela del segreto professionale tra un avvocato e il suo cliente.

93. Il 9 marzo 2018 la Commissione ha inviato al Regno Unito una lettera di diffida.

94. Il Regno Unito ha risposto a tale lettera il 22 giugno 2018. In allegato a quest'ultima lettera, detto Stato chiedeva che gli fosse trasmessa una versione completa della relazione OLAF, in quanto disponeva solo di una versione incompleta di tale relazione, e che la Commissione gli fornisse risposte a quesiti dettagliati sul metodo utilizzato per calcolare gli importi richiesti di risorse proprie tradizionali.

95. Il 24 settembre 2018 la Commissione ha inviato al Regno Unito un parere motivato nel quale ha risposto in particolare alle richieste formulate da tale Stato in allegato alla sua lettera del 22 giugno 2018 e ha fissato il termine per la risposta in due mesi.

96. Il 19 dicembre 2018 la Commissione, non avendo ricevuto dal Regno Unito alcuna risposta al parere motivato entro il termine impartito, ha deciso di proporre il ricorso per inadempimento di cui trattasi dinanzi alla Corte, dopo aver informato il Regno Unito, il 18 dicembre 2018, che avrebbe adottato tale decisione il giorno successivo.

97. Il 9 gennaio 2019 si è tenuta una riunione tecnica tra le autorità del Regno Unito e la Commissione, nel corso della quale una società di consulenza ha presentato le proprie conclusioni, contenute in una relazione commissionata dal Regno Unito.

98. L'11 febbraio 2019 il Regno Unito ha trasmesso alla Commissione la sua risposta al parere motivato, consistente in una nota di copertura e in un allegato contenente la relazione di una società di consulenza.

#### **IV. Procedimento dinanzi alla Corte**

99. Il 7 marzo 2019, ritenendo che gli argomenti presentati dal Regno Unito non consentissero di confutare le censure formulate nel parere motivato, la Commissione ha proposto il ricorso di cui trattasi.

100. Il Regno del Belgio, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica portoghese e la Repubblica slovacca (in prosieguo, congiuntamente: gli «intervenant») hanno presentato memorie di intervento a sostegno del Regno Unito nella presente causa.

101. Con lettera del 6 giugno 2020, il Regno Unito ha presentato una domanda di mezzi istruttori o di organizzazione del procedimento, volta a richiedere alla Corte di ingiungere alla Commissione di rispondere a una serie di quesiti, alcuni dei quali erano già stati posti nelle richieste di informazioni inviate dal Regno Unito alla Commissione il 22 giugno 2018 e il 22 marzo 2019. Con lettera dell'11 aprile 2019, il Regno Unito ha chiesto alla Corte di imporre alla Commissione di rispondere ai quesiti posti nella richiesta del 22 marzo 2019 (in prosieguo: la «richiesta di informazioni ridefinita»)<sup>26</sup>.

102. Con lettera del 14 ottobre 2020, la Corte ha rivolto alla Commissione e al Regno Unito alcuni quesiti con richiesta di risposta scritta. Con atti scritti del 16 novembre 2020, le parti hanno risposto a tali quesiti.

103. L'8 dicembre 2020 si è tenuta un'udienza nel corso della quale hanno presentato osservazioni orali, da un lato, il Regno Unito, a sostegno del quale sono intervenute la Repubblica di Estonia, la Repubblica di Lettonia e la Repubblica portoghese, nonché, dall'altro, la Commissione. Tali parti sono state invitate a concentrare le loro difese sul contenuto delle risposte menzionate al paragrafo precedente delle presenti conclusioni.

<sup>26</sup> Rilevo che la Corte non ha ancora risposto.

## V. Conclusioni delle parti

104. Con il suo ricorso, la Commissione chiede alla Corte di constatare che,

- non avendo tenuto conto degli importi corretti dei dazi doganali e non avendo messo a disposizione l'importo corretto delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie [basate sull'IVA] relative a talune importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi a esso incombenti in forza degli articoli 2 e 8 della decisione 2014/335, degli articoli 2 e 8 della decisione 2007/436, degli articoli 2, 6, 9, 10, 12 e 13 del regolamento n. 609/2014, degli articoli 2, 6, 9, 10, 11 e 17 del regolamento n. 1150/2000, dell'articolo 2 del regolamento n. 1553/89, nonché dell'articolo 105, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione e dell'articolo 220, paragrafo 1, del codice doganale comunitario;
- come conseguenza dell'inadempimento degli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dell'articolo 325 e dell'articolo 310, paragrafo 6, TFUE, degli articoli 3 e 46 del codice doganale dell'Unione, dell'articolo 13 del codice doganale comunitario, dell'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione, dell'articolo 244 del regolamento di esecuzione nonché dell'articolo 2, paragrafo 1, lettere b) e d), degli articoli 83, 85, 86 e 87, e dell'articolo 143, paragrafo 1, lettera d), e paragrafo 2, della direttiva 2006/112;
- [Le perdite di risorse proprie tradizionali corrispondenti, [che devono essere messe] a disposizione del bilancio dell'Unione (meno le spese di riscossione) ammontano a:
  - EUR 496 025 324,30 nel 2017 (fino all'11 ottobre 2017 incluso);
  - EUR 646 809 443,80 nel 2016;
  - EUR 535 290 329,16 nel 2015;
  - EUR 480 098 912,45 nel 2014;
  - EUR 325 230 822,55 nel 2013;
  - EUR 173 404.943,81 nel 2012;
  - EUR 22 777 312,79 nel 2011]<sup>27</sup>.
- non comunicando alla Commissione tutte le informazioni necessarie al fine di stabilire l'importo delle perdite di risorse proprie tradizionali e non fornendo, come richiesto, il contenuto della valutazione giuridica dell'ufficio legale dell'HMRC o la motivazione della decisione che ha portato alla cancellazione delle obbligazioni doganali accertate, il Regno

<sup>27</sup> Per quanto riguarda la formulazione delle conclusioni presentate a sostegno del presente ricorso, occorre osservare che esse sono riprodotte due volte nell'atto introduttivo, all'inizio e alla fine dello stesso. Orbene, i capi delle conclusioni non sono formulati in modo identico. Così, la parte tra parentesi quadre (in prosieguo: il «terzo comma del primo capo delle conclusioni»), benché non figuri nel petitum presentato all'inizio dell'atto introduttivo, è inserita nelle conclusioni che figurano alla fine dell'atto introduttivo (punto 370) ed è ribadita nella replica della Commissione (punto 285).

Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 3. TUE e dell'articolo 2, paragrafo 2 e paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 608/2014; e

- condannare il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord alle spese.

105. Il Regno Unito chiede che la Corte voglia:

- dichiarare il ricorso totalmente o parzialmente irricevibile;
- in subordine, constatare che
  - il Regno Unito non è venuto meno all'obbligo di combattere la frode, a titolo di risorse proprie tradizionali o di leale cooperazione;
  - le misure adottate dal Regno Unito non hanno avuto conseguenze per il bilancio dell'Unione, ragion per cui esso non può essere tenuto a risarcire all'Unione il benché minimo importo;
- in subordine, qualora la Corte constati che un particolare inadempimento ha comportato una perdita per l'Unione, consentire al Regno Unito di valutare e di dichiarare le risorse proprie tradizionali supplementari derivanti dall'accertamento della responsabilità, senza determinare essa stessa l'importo delle perdite di tali risorse;
- in estremo subordine, nel caso in cui la Corte decidesse di pronunciarsi sulla domanda relativa alle perdite di risorse proprie tradizionali, esaminare la valutazione di queste ultime effettuata dal Regno Unito;
- in estremo subordine, nel caso in cui la Corte non approvi le scelte metodologiche del Regno Unito, «riconoscere che la Commissione deve, nella sua valutazione delle perdite di risorse proprie tradizionali, soddisfare la norma probatoria applicabile nelle azioni di risarcimento danni contro uno Stato membro, cosa che non ha fatto»;
- respingere il reclamo relativo alle risorse proprie provenienti dall'IVA, per mancanza di base giuridica e di quantificazione, e
- condannare la Commissione alle spese.

106. Tutti gli Stati membri intervenienti chiedono, in sostanza, il rigetto del ricorso. La Repubblica slovacca e la Repubblica portoghese chiedono inoltre la condanna della Commissione alla totalità delle spese.

## **VI. Sul ricorso**

107. Prima di esaminare i motivi dedotti dalla Commissione a sostegno del suo ricorso, occorre esaminare le eccezioni di irricevibilità sollevate dal Regno Unito nel suo controricorso (sezione A). Nel merito, tale ricorso si articola, in sostanza, intorno a quattro motivi. In primo luogo, la Commissione fa valere che, durante il periodo di infrazione, il Regno Unito non ha adottato misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, e tale mancanza costituisce un

inadempimento sia degli obblighi generali in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di lotta contro la frode, sia dell'obbligo per le autorità doganali di adottare misure dirette a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, di effettuare controlli sulla base di un'analisi dei rischi e di esigere il versamento di garanzie (sezione B). In secondo luogo, la Commissione sostiene che il Regno Unito ha violato disposizioni della normativa in materia di risorse proprie, in quanto i dazi doganali delle merci importate non sono stati calcolati correttamente e gli importi delle risorse proprie afferenti a tali dazi non sono stati accertati né messi a disposizione del bilancio dell'Unione nel momento in cui essi avrebbero dovuto esserlo (sezione C). In terzo luogo, occorre esaminare l'argomento vertente sulla violazione dell'obbligo di leale cooperazione quale sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE (sezione D). In quarto luogo, la Commissione fa valere, in sostanza, che, non avendo determinato correttamente il valore in dogana delle merci sottovalutate al momento della loro importazione a causa della mancanza di misure di controllo effettive, il Regno Unito ha violato la normativa in materia di IVA e non ha messo a disposizione del bilancio dell'Unione tutte le risorse proprie provenienti dall'IVA (sezione E).

## **A. Sulla ricevibilità**

108. Nel suo controricorso il Regno Unito deduce cinque categorie di eccezioni di irricevibilità vertenti, in primo luogo, sulla violazione dei diritti della difesa nell'ambito del procedimento precontenzioso e del procedimento dinanzi alla Corte, in secondo luogo, sull'irregolarità del procedimento precontenzioso e del ricorso per quanto riguarda la presa in considerazione dell'IVA in forza del regime doganale 42<sup>28</sup>, in terzo luogo, sulla violazione, da parte della Commissione, dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto, dell'estoppel e della leale cooperazione, in quarto luogo, sull'impossibilità di ordinare la messa a disposizione degli importi ai sensi dell'articolo 258 TFUE, e, in quinto luogo, sul carattere prematuro del ricorso per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1° maggio 2015 e l'11 ottobre 2017.

109. La quinta eccezione di irricevibilità è intrinsecamente legata all'esame degli argomenti di merito del secondo motivo, vertenti sulla mancata constatazione e messa a disposizione del bilancio dell'Unione, entro il termine impartito, degli importi delle risorse proprie corrispondenti ai dazi doganali. Pertanto, l'argomento del Regno Unito relativo al carattere prematuro del ricorso precoce per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1° maggio 2015 e l'11 ottobre 2017 presentato nell'ambito di tale eccezione di irricevibilità mira, in realtà, a rimettere in discussione l'inadempimento contestato nell'ambito del secondo motivo e a ridurre l'entità delle perdite delle risorse proprie tradizionali di cui la Commissione chiede l'accertamento. Propongo quindi che la quinta categoria di eccezioni di irricevibilità venga analizzata nell'ambito dell'esame nel merito di tale motivo.

110. Pertanto, occorre esaminare, in via preliminare, le prime quattro categorie di eccezioni di irricevibilità per stabilire se il ricorso per inadempimento di cui trattasi proposto dalla Commissione sia ricevibile.

<sup>28</sup> Nell'ambito del regime doganale 42, l'importatore delle merci deve indicare, nel documento amministrativo unico, un codice che inizia con le cifre 42 per ottenere un'esenzione dall'IVA. Esso si applica quando le merci importate dall'esterno dell'Unione in uno Stato membro sono destinate ad essere trasportate in un altro Stato membro. Ai sensi dell'articolo 143 della direttiva 2006/112, quando si utilizza tale regime doganale, le importazioni sono esenti dall'IVA nello Stato membro di arrivo ma devono essere assoggettate ad imposizione nello Stato membro di destinazione dei beni.

***1. Sull'eccezione di irricevibilità vertente su una presunta violazione dei diritti della difesa del Regno Unito nel corso del procedimento precontenzioso e del procedimento dinanzi alla Corte***

111. Il Regno Unito sostiene, in sostanza, che il ricorso di cui trattasi è irricevibile, sulla base del rilievo che i suoi diritti della difesa non sono stati rispettati né nell'ambito del procedimento precontenzioso né nell'ambito del procedimento dinanzi alla Corte.

112. In via preliminare, da un lato, occorre ricordare che, per quanto riguarda il procedimento precontenzioso, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che quest'ultimo ha lo scopo di offrire allo Stato membro interessato l'opportunità, da un lato, di conformarsi agli obblighi che gli derivano dal diritto dell'Unione e, dall'altro, di sviluppare un'utile difesa contro gli addebiti formulati dalla Commissione<sup>29</sup>. La regolarità di tale procedimento costituisce una garanzia essenziale prevista dal Trattato FUE, non soltanto a tutela dei diritti dello Stato membro di cui trattasi, ma anche per garantire che l'eventuale procedimento contenzioso verta su una controversia chiaramente definita<sup>30</sup>.

113. Inoltre, mentre il parere motivato deve contenere un'esposizione coerente e particolareggiata dei motivi che hanno condotto la Commissione alla convinzione che lo Stato interessato è venuto meno a uno degli obblighi che gli incombono ai sensi del Trattato, la lettera di diffida non deve soddisfare requisiti di esaustività così rigidi come quelli che deve soddisfare il parere motivato, dato che, necessariamente, può consistere solo in un primo e succinto riassunto degli addebiti. Nulla impedisce dunque alla Commissione di precisare, nel parere motivato, gli addebiti da essa già esposti in maniera più generale nella lettera di diffida<sup>31</sup>.

114. D'altro lato, riguardo al procedimento contenzioso, secondo una giurisprudenza costante, in relazione a un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE, esso deve esporre le censure in modo coerente e preciso, così da consentire allo Stato membro e alla Corte di comprendere esattamente la portata della violazione del diritto dell'Unione contestata, presupposto necessario affinché il suddetto Stato possa far valere utilmente i suoi motivi di difesa e affinché la Corte possa verificare l'esistenza dell'inadempimento addotto<sup>32</sup>. In particolare, il ricorso della Commissione deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata delle ragioni che l'hanno condotta al convincimento che lo Stato membro interessato è venuto meno a uno degli obblighi impostigli dai Trattati<sup>33</sup>.

115. È alla luce di tale giurisprudenza che occorre stabilire se la Commissione abbia garantito il rispetto dei diritti della difesa nei confronti del Regno Unito durante il procedimento precontenzioso e nell'ambito del presente procedimento.

<sup>29</sup> V., in particolare, sentenze dell'8 dicembre 2005, Commissione/Lussemburgo (C-33/04, EU:C:2005:750, punto 70), del 31 maggio 2018, Commissione/Polonia (C-526/16, non pubblicata, EU:C:2018:356, punto 49), e del 18 ottobre 2018, Commissione/Romania (C-301/17, non pubblicata, EU:C:2018:846, punto 32).

<sup>30</sup> V. sentenza del 19 settembre 2017, Commissione/Irlanda (Tassa di immatricolazione) (C-552/15, EU:C:2017:698, punti 28 e 29, nonché giurisprudenza ivi citata).

<sup>31</sup> V., in tal senso, sentenze dell'8 aprile 2008, Commissione/Italia (C-337/05, EU:C:2008:203, punto 23), e del 13 febbraio 2014, Commissione/Regno Unito (C-530/11, EU:C:2014:67, punto 40).

<sup>32</sup> V. sentenza dell'11 luglio 2018, Commissione/Belgio (C-356/15, EU:C:2018:555, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>33</sup> V. sentenza dell'11 luglio 2018, Commissione/Belgio (C-356/15, EU:C:2018:555, punto 34 e giurisprudenza ivi citata).

116. In primo luogo, il Regno Unito sostiene che i suoi diritti della difesa sono stati violati, in quanto la Commissione non ha dato sufficiente seguito né alla sua prima richiesta di informazioni<sup>34</sup>, né alla richiesta di informazioni ridefinita, per quanto riguarda soprattutto informazioni che sarebbero necessarie affinché tale Stato potesse ricostruire l'importo delle risorse proprie tradizionali richieste dalla Commissione nel suo ricorso.

117. Nella sua controreplica il Regno Unito sostiene che le informazioni tecniche dettagliate fornite dalla Commissione nella sua replica non gli consentono ancora di ricostruire tale importo. Sussisterebbero notevoli incertezze, in particolare per quanto riguarda il metodo utilizzato dalla Commissione per rettificare i dati o per quanto riguarda la questione se i dati non aggregati di cui dispone il Regno Unito corrispondano ai dati aggregati giornalieri utilizzati dalla Commissione nei suoi calcoli delle perdite di risorse proprie tradizionali, vale a dire i dati Surveillance 2.

118. Il Regno Unito ritiene che la Commissione abbia violato i suoi diritti della difesa e il principio di leale cooperazione comunicandogli tardivamente, vale a dire in fase di replica, una parte delle informazioni richieste. Esso contesta altresì il rifiuto della Commissione di fornirgli informazioni sulle misure adottate dagli altri Stati membri al fine di combattere la frode da sottovalutazione di cui trattasi. Orbene, tali informazioni gli sarebbero state necessarie per difendersi dalle affermazioni formulate dalla Commissione secondo cui sarebbero state adottate misure adeguate in altri Stati membri, le quali avrebbero prodotto risultati nella lotta contro le importazioni sottovalutate. Esse sarebbero altresì pertinenti per stabilire se le misure adottate dal Regno Unito rientrino nel suo potere discrezionale e costituiscano un approccio ragionevole per combattere la frode di cui trattasi e formulare argomenti sul nesso di causalità tra il comportamento errato delle autorità del Regno Unito e la mancata presa in considerazione delle risorse proprie tradizionali.

119. In secondo luogo, il Regno Unito contesta alla Commissione di aver compromesso la sua capacità di accedere a tutti i dati necessari alla sua difesa, dal momento che essa non ha fornito a tale Stato le informazioni richieste per quanto riguarda i suoi calcoli relativi alle risorse proprie tradizionali per il periodo dal 2011 al 2014.

120. A mio avviso, tali argomenti devono essere respinti.

121. A tal proposito, per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità relativa alla mancata risposta alla richiesta di informazioni, allegata alla risposta alla lettera di diffida del 22 giugno 2018, si deve constatare che, nel suo parere motivato del 23 settembre 2018<sup>35</sup>, la Commissione ha espressamente riscontrato tale richiesta.

122. Più in particolare, nella sua risposta alla lettera di diffida, tale Stato membro aveva contestato alla Commissione il fatto che l'allegato 2 della relazione OLAF del 1° marzo 2017 non era completo e che mancavano diverse pagine. A tal riguardo, nel parere motivato di cui trattasi, la Commissione ha spiegato che detto allegato era stato sostituito dall'allegato 7 della relazione OLAF del 1° marzo 2017, che conteneva tutte le informazioni relative al metodo utilizzato dall'OLAF. Essa ha aggiunto che l'allegato 2 aveva come base i documenti distribuiti a tale Stato durante la riunione del 28 luglio 2015 tra l'OLAF e il Regno Unito. Pertanto, il metodo OLAF è

<sup>34</sup> Richiesta allegata alla sua risposta alla lettera di diffida del 22 giugno 2018.

<sup>35</sup> V. punti da 301 a 326 del parere motivato.

stato illustrato dalla Commissione nel suo parere motivato sotto forma di due documenti acclusi all'allegato 7 della relazione OLAF<sup>36</sup>, documenti che del resto sono stati allegati al ricorso dinanzi alla Corte.

123. Ne consegue che il parere motivato contiene spiegazioni complete in merito a tale sostituzione, che non è, a mio avviso, tale da rendere incomprensibili le affermazioni formulate nei confronti del Regno Unito nel parere motivato. Pertanto, non si può ritenere che sia stato pregiudicato l'esercizio, da parte di tale Stato, dei suoi diritti della difesa.

124. Inoltre, il Regno Unito sostiene che i suoi diritti della difesa sono stati violati in quanto la Commissione non ha risposto alla sua richiesta di informazioni ridefinita, inviata alla Commissione dopo la presentazione del ricorso di cui trattasi, vale a dire il 7 marzo 2019. Tale affermazione si articola, in sostanza, in quattro censure.

***a) Sulla comunicazione dei dati relativi ai calcoli concernenti il prezzo medio rettificato, il prezzo minimo accettabile e le perdite stimate di risorse proprie***

125. Con tale prima censura, il Regno Unito contesta alla Commissione di non avergli fornito i dati utilizzati per i calcoli concernenti il prezzo medio rettificato, il prezzo minimo accettabile e le perdite stimate di risorse proprie, né i mezzi per comprendere come essa abbia utilizzato tali dati.

126. A tal riguardo, occorre constatare che, nella sua replica, la Commissione fornisce una risposta ai quesiti contenuti nella richiesta di informazioni ridefinita, vertenti sul calcolo del prezzo medio rettificato e sui prezzi minimi accettabili nonché su stime di perdite di risorse proprie tradizionali. Essa spiega in tale atto, in particolare, che il Regno Unito ha sempre avuto pieno accesso ai dati utilizzati, segnatamente il download «DL 53», al fine di costituire il prezzo medio rettificato per l'Unione-28 e le stime di perdite di risorse proprie tradizionali mediante il sito Internet Theseus del JRC<sup>37</sup>, in quanto tale Stato membro dispone di un accesso integrale a detto sito dal 2010, quando ha effettuato alcune simulazioni in base a tali dati<sup>38</sup>. In particolare, le relazioni contenute nell'allegato 7 della relazione OLAF<sup>39</sup>, in primo luogo, spiegavano il metodo di calcolo del prezzo medio rettificato e del prezzo minimo accettabile, e, in particolare, della «pulizia» dei dati, nonché la stima delle perdite (ossia la differenza di prezzo tra il prezzo dichiarato e il prezzo medio rettificato), in secondo luogo, fornivano l'elenco di prezzi medi rettificati utilizzati per ogni categoria di prodotti, in terzo luogo, offrivano una panoramica dell'iter da seguire per accedere al prezzo medio rettificato per l'Unione-28 sul sito Internet Theseus, e, in quarto luogo, esponevano le ragioni sottese alla scelta di fissare il prezzo minimo accettabile a livello del 50% rispetto al prezzo medio rettificato. L'allegato 7 della relazione OLAF

<sup>36</sup> Si tratta, in particolare, da un lato, della relazione tecnica del JRC, intitolata «The estimation of fair prices of traded goods from outlier-free trade data» (La stima del giusto prezzo delle merci commercializzate sulla base di dati commerciali esclusi i valori estremi), e, dall'altro, del documento dell'OLAF, intitolato «La sottovalutazione delle importazioni di prodotti tessili e di calzature: metodo di calcolo delle perdite stimate in materia di dazi doganali».

<sup>37</sup> Per quanto riguarda tali perdite stimate di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione, il download (denominato «DL 53») utilizzato dall'OLAF per calcolare tali perdite sarebbe già stato disponibile sul sito Internet Theseus nel momento in cui l'OLAF ha pubblicato la sua relazione finale, il 1° marzo 2017, nonché successivamente. Esso era altresì incluso nell'allegato 7 della relazione OLAF. In risposta ai quesiti del Regno Unito, la Commissione vi ha fatto riferimento ai punti 307 e 308 del parere motivato.

<sup>38</sup> V. allegato A.32 del ricorso, che riprende le tabelle contenute nell'allegato D della relazione acclusa alla risposta dell'11 febbraio 2019.

<sup>39</sup> Relazioni intitolate «La sottovalutazione delle importazioni di prodotti tessili e di calzature: metodo di calcolo delle perdite stimate in materia di dazi doganali» e «La stima del giusto prezzo delle merci commercializzate sulla base di dati commerciali esclusi i valori estremi» (allegato A.35).

era inoltre accluso all'allegato 35 del ricorso<sup>40</sup> e la Commissione vi ha fatto riferimento nel parere motivato. Di conseguenza, risulta che tali dati e tali documenti erano noti al Regno Unito e potevano consentirgli, se necessario, di riprodurre i calcoli effettuati dalla Commissione. Inoltre, per quanto riguarda i volumi di merci ai fini della stima delle perdite di risorse proprie tradizionali, il Regno Unito ha chiesto una copia dell'intera banca dati Surveillance 2 utilizzata per poter calcolare esso stesso dette perdite. A tal riguardo, la Commissione ha chiarito che si tratta di una banca dati elaborata da detta istituzione, che raggruppa i dati riguardanti, in particolare, il volume fornito dagli stessi Stati membri. Così, nella sua replica, la Commissione ha spiegato che tali dati erano basati esclusivamente sui dati all'importazione trasmessi dal Regno Unito ai servizi della Commissione e semplicemente registrati nella menzionata banca dati<sup>41</sup>.

127. Nella sua controreplica, il Regno Unito ammette che le informazioni fornite dalla Commissione nella replica hanno consentito di soddisfare le due richieste di informazioni. Tuttavia, esso ne critica la comunicazione tardiva. A tal riguardo, tenuto conto delle spiegazioni esposte al paragrafo precedente, occorre constatare che le modalità con cui la Commissione ha proceduto ai calcoli del prezzo medio rettificato e del prezzo minimo accettabile nonché quelle utilizzate per stimare le perdite di risorse proprie tradizionali sono state trasmesse al Regno Unito (e, quindi, erano ad esso note), come risulta dalle spiegazioni contenute nell'allegato 7 della relazione OLAF. Pertanto, non si può ritenere che le informazioni relative alla replica costituiscano nuove informazioni.

128. Di conseguenza, poiché i dati utilizzati dalla Commissione erano documenti accessibili nel Regno Unito, avendo quest'ultima spiegato, prima e durante la presente causa, il modo in cui tale Stato membro poteva avere accesso a tali dati e ricostruire i calcoli da essa effettuati, si deve considerare che tutte le informazioni richieste dal Regno Unito nella sua richiesta di informazioni ridefinita in merito ai prezzi medi rettificati per l'Unione-28, ai prezzi minimi accettabili e a perdite di risorse proprie erano già ad esso accessibili.

***b) Sulle informazioni relative ai calcoli effettuati per gli anni dal 2011 al 2014 sulla base degli avvisi di pagamento C18 Snake***

129. Con tale seconda censura, il Regno Unito contesta alla Commissione, nel suo controricorso, di non aver potuto accedere a tutti i dati necessari alla sua difesa in quanto le dichiarazioni doganali precedenti al 2014 sono state distrutte, essendo conservate per soli quattro anni. Inoltre, con la sua richiesta di informazioni ridefinita, il Regno Unito ha chiesto informazioni relative ai calcoli effettuati dalla Commissione per gli anni dal 2011 al 2014.

130. Orbene, occorre rilevare che, in allegato alla sua controreplica<sup>42</sup>, il Regno Unito ha fornito alla Corte una tabella dei 23 avvisi di pagamento C18 Snake da esso emessi, copie di tali avvisi e tabulati contenenti i calcoli che lo stesso ha utilizzato. Pertanto, l'eccezione di irricevibilità sollevata riguardo alle informazioni relative ai calcoli effettuati per gli anni dal 2011 al 2014 sulla base degli avvisi di pagamento C18 Snake non può essere accolta. Inoltre, nei limiti in cui il Regno Unito mira a contestare la fondatezza dei calcoli effettuati dalla Commissione sulla base di tali avvisi di pagamento, esso cerca, in realtà, di rimettere in discussione la valutazione della

<sup>40</sup> Da tale allegato risulta che i prezzi medi rettificati sono calcolati sulla base dei dati relativi alle importazioni estratti dalla banca dati statistici Comext per un periodo di 48 mesi. Si tratta di una banca dati di riferimento per il commercio internazionale di beni, gestita da Eurostat. Il parere motivato vi fa espresso riferimento al punto 309.

<sup>41</sup> Secondo la Commissione, il Regno Unito può accedere ai dati non aggregati mediante l'applicazione SurvRecapp. Esso può quindi consultare, inserire, aggiornare o eliminare i diversi dati in suo possesso.

<sup>42</sup> V. allegato D.5, pagg. da 149 a 1332.

Commissione in merito alle perdite di risorse proprie tradizionali relative a tale periodo. Tuttavia, siffatta contestazione sarà esaminata nell'ambito del secondo motivo del presente ricorso, vertente sull'inosservanza delle disposizioni relative alle risorse proprie tradizionali e alla loro stima.

***c) Sulla presa di conoscenza delle prassi degli altri Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo del metodo OLAF***

131. Con tale terza censura, il Regno Unito intende conoscere le prassi degli altri Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo del metodo OLAF quale strumento di analisi dei rischi, ai fini della realizzazione (o meno) di controlli precedenti allo sdoganamento.

132. A tal riguardo, benché un'analisi comparativa del comportamento degli altri Stati membri possa rivelarsi interessante per dimostrare il carattere asseritamente ragionevole delle scelte operate dal Regno Unito, un'analisi delle prassi degli altri Stati membri in materia non può incidere sull'esercizio, da parte del Regno Unito, dei suoi diritti della difesa né sull'esito del ricorso per inadempimento di cui trattasi. Infatti, da costante giurisprudenza risulta che uno Stato membro non può giustificare l'inadempimento degli obblighi ad esso incombenti in forza del Trattato FUE adducendo il fatto che anche altri Stati membri sarebbero venuti meno e verrebbero meno ai loro obblighi<sup>43</sup>. La ricevibilità del ricorso di cui trattasi, diretto contro il Regno Unito, non può essere rimessa in discussione anche se le prassi degli altri Stati membri per quanto riguarda l'utilizzo del metodo OLAF, quale strumento di analisi dei rischi, ai fini della realizzazione [o meno] di controlli precedenti allo sdoganamento, dovessero risultare diverse.

***d) Sulla richiesta di prove quanto alla natura delle merci sottovalutate e quanto al loro Stato membro di destinazione***

133. Con tale quarta censura, il Regno Unito chiede prove sulla natura delle merci sottovalutate e sul loro Stato membro di destinazione.

134. A tal riguardo, sembra che, con tale censura, il Regno Unito intenda contestare, in realtà, la fondatezza del secondo e del terzo motivo relativi, rispettivamente, alla stima delle risorse proprie e alla violazione delle disposizioni in materia di risorse proprie provenienti dall'IVA. Infatti, tale censura consiste, in realtà, nel rimettere in discussione la valutazione della Commissione quanto alla natura delle merci prese in considerazione per tali stime e all'eventuale destinazione di queste ultime. Inoltre, occorre a mio avviso approvare l'argomento della Commissione che, per respingere la censura vertente sulla mancanza di dati relativi alla natura e al volume delle merci prese in considerazione ai fini del presente procedimento, fa valere che il Regno Unito ha introdotto esso stesso le informazioni nella banca dati Surveillance 2, sulle quali si è basata la Commissione nel suo parere motivato e nel suo ricorso<sup>44</sup>. Pertanto, non può essere constatata alcuna violazione dei diritti della difesa relativa alla mancanza di informazioni quanto alla natura delle merci e sul loro Stato membro di destinazione.

135. Alla luce di quanto precede, la prima eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno Unito, vertente sulla violazione dei diritti della difesa nel corso del procedimento precontenzioso nonché del procedimento dinanzi alla Corte, deve essere respinta.

<sup>43</sup> V. sentenza del 18 novembre 2010, Commissione/Spagna (C-48/10, EU:C:2010:704, non pubblicata, punto 33 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>44</sup> V. paragrafo 126 delle presenti conclusioni.

## ***2. Sull'eccezione di irricevibilità vertente sull'irregolarità del procedimento precontenzioso e del ricorso per quanto riguarda in particolare il regime doganale 42***

136. Il Regno Unito sostiene che, astenendosi dal comunicargli, nel corso della fase precontenziosa e successivamente nel ricorso, informazioni dettagliate sulla base fattuale degli asseriti inadempimenti, in particolare nell'ambito del regime doganale 42, la Commissione non lo ha posto in grado di comprendere tali censure e gli ha quindi impedito di conformarsi ai suoi obblighi o di elaborare la propria difesa. Esso sottolinea che non viene fornita alcuna informazione sull'importo delle perdite di risorse proprie provenienti dall'IVA, sull'identità degli operatori interessati e degli Stati membri di destinazione nonché sulle misure adottate da questi ultimi per recuperare l'IVA dovuta da tali operatori. Esso ne deduce che il reclamo proposto per tale motivo è irricevibile.

137. Tuttavia, osservo, anzitutto, che tale eccezione di irricevibilità verte sulla consistenza e sulla sufficienza degli elementi di fatto e di prova forniti dalla Commissione a sostegno della sua domanda. Orbene, mi sembra che tali elementi rientrino più nell'esame della fondatezza dell'inadempimento fatto valere che nella irregolarità del procedimento precontenzioso e del ricorso successivo<sup>45</sup>. Pertanto, l'argomento vertente sull'insufficienza delle informazioni comunicate dalla Commissione mi sembra debba essere esaminato in sede di analisi, da parte della Corte, degli elementi di prova presentati dalla Commissione.

138. Inoltre, anche supponendo che la Corte accolga la qualificazione di eccezione di irricevibilità, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che gli elementi comunicati nel corso degli scambi precontenziosi e ripresi nel ricorso erano sufficienti affinché il Regno Unito fosse posto in grado di difendersi. Infatti, dalla relazione OLAF, su cui si è basata la Commissione, risulta che la destinazione finale della maggior parte delle importazioni sottovalutate, in quanto erano soggette al regime doganale 42 e la loro destinazione poteva essere determinata, non era il Regno Unito ma altri Stati membri, circostanza da cui sono risultate perdite sostanziali relative all'IVA negli Stati membri di destinazione dei beni<sup>46</sup>. L'OLAF ha altresì rilevato che, nello schema di frode di cui trattasi, gran parte dei beni erano sviati verso il mercato nero, cosicché l'IVA non era affatto assolta. Tali affermazioni sono state poi esposte nel parere motivato e riprese nel ricorso. Alla luce di tali elementi, ritengo, come fatto valere dalla Commissione nella sua replica, che gli elementi comunicati durante la fase precontenziosa e successivamente sviluppati nel ricorso non impedissero al Regno Unito di difendersi dalle affermazioni relative a tali perdite.

139. Di conseguenza, propongo di respingere la seconda eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno Unito.

## ***3. Sull'eccezione di irricevibilità vertente sulla violazione da parte della Commissione dei principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto, dell'estoppel e della leale cooperazione***

140. Il Regno Unito ritiene che il ricorso di cui trattasi, nella parte in cui riguarda il periodo che si protrae sino alla fine del febbraio 2015, debba essere respinto per il motivo che esso viola i principi del legittimo affidamento, della certezza del diritto, dell'estoppel e della leale cooperazione. Esso fa valere che le numerose dichiarazioni rese dall'OLAF nel 2014 e nel 2015 e nella sua relazione del

<sup>45</sup> V., in tal senso, sentenza del 15 dicembre 2009, Commissione/Germania, C-372/05, EU:C:2009:780, punto 33.

<sup>46</sup> V. paragrafo 77 delle presenti conclusioni.

marzo 2017 hanno ingenerato in esso un legittimo affidamento<sup>47</sup>. Dalla relazione OLAF risulterebbe in particolare che, prima della fine della fase operativa dell'operazione Snake nel marzo 2014<sup>48</sup>, tale ufficio non ha rilevato alcun inadempimento, da parte del Regno Unito, degli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto dell'Unione. Più in particolare, il Regno Unito fa riferimento a tre assicurazioni specifiche asseritamente fornite dalla Commissione e dall'OLAF durante il periodo di infrazione, da cui risulterebbe che essi ritenevano, da un lato, che tale Stato non violasse gli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e della lotta contro la frode e, dall'altro, che detto Stato non sarebbe stato sottoposto a un procedimento per inadempimento. Pertanto, la Commissione non dovrebbe essere autorizzata a ritornare sulla sua posizione basata su queste tre assicurazioni.

141. Anzitutto, da un resoconto dei rappresentanti di tale Stato risulterebbe che, in occasione di una riunione tenutasi con l'OLAF il 13 giugno 2014, quest'ultimo era «soddisfatto dei progressi realizzati dal Regno Unito, nonché delle misure già adottate a tale data e di quelle previste». Si tratterebbe in tal caso di una assicurazione inequivocabile secondo cui l'OLAF non riteneva che il Regno Unito fosse inadempiente quanto ai suoi obblighi di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di lotta contro la frode<sup>49</sup>.

142. Inoltre, una seconda dichiarazione resa nell'ottobre 2014 da un agente della Commissione, con la quale si informava il Regno Unito che la sua partecipazione all'ACP Discount era «soddisfacente» e che le azioni necessarie per la realizzazione di tale operazione «[erano] state attuate in tempo utile e in modo effettivo», costituirebbe una assicurazione chiara e inequivocabile del fatto che il Regno Unito non è venuto meno ai suoi obblighi in forza del diritto dell'Unione per quanto riguarda la sua partecipazione a detta operazione<sup>50</sup>. Quanto al controargomento della Commissione secondo cui tale assicurazione riguardava solo un unico caso derivante dall'ACP Discount, il Regno Unito sostiene che la Commissione non può rimettere in discussione detta assicurazione per il fatto che essa riterrebbe ora che il controllo di un unico caso sarebbe insufficiente per fondare tale assicurazione, rivedendo la sua scelta iniziale di basarsi solo su un unico caso per assicurare il Regno Unito.

143. Infine, il Regno Unito fa riferimento alla prima riunione bilaterale dell'OLAF con l'HMRC, tenutasi il 19 e il 20 febbraio 2015, nel corso della quale un funzionario dell'OLAF ha dichiarato, secondo il verbale di tale riunione redatto dai funzionari britannici, che, «fino a quel momento» tale Stato membro aveva «fatto ciò che occorreva fare». Secondo il Regno Unito, quest'ultima assicurazione riguardava tutte le misure adottate fino ad allora dallo stesso e non solo la questione dell'emissione degli avvisi di pagamento C18 Snake.

144. Il fatto che la Commissione riveda ora queste tre assicurazioni sarebbe contrario non solo al principio del legittimo affidamento ma anche al principio della certezza del diritto, il quale può essere invocato dagli Stati membri<sup>51</sup>, al principio «venire contra factum proprium nemini licet»

<sup>47</sup> V. punti 116 e segg. del controricorso.

<sup>48</sup> V. punto 28 di tale relazione.

<sup>49</sup> Questa prima assicurazione approverebbe certamente gli sforzi compiuti e le misure adottate dal Regno Unito per realizzare tali progressi fino al giugno 2014 e non soltanto, come sosterrrebbe erroneamente la Commissione, i progetti futuri previsti da tale Stato.

<sup>50</sup> Orbene, secondo il Regno Unito, la Commissione era ben informata all'epoca del fatto che, nell'ambito dell'ACP Discount, le autorità britanniche avevano effettuato controlli documentali con visite di controllo dopo lo svincolo delle merci ma non avevano effettuato controlli preliminari, né estratto campioni o chiesto garanzie.

<sup>51</sup> V. sentenza del 26 maggio 1982, Germania e Bundesanstalt für Arbeit/Commissione (44/81, EU:C:1982:197, punti da 16 a 18).

nonché al principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE<sup>52</sup>. Infatti, le disposizioni del diritto doganale consentirebbero una certa flessibilità quanto alle misure che devono essere adottate per combattere una frode come quella del caso di specie e non richiederebbero espressamente un sistema di controlli basato su filtri di rilevamento e controlli preliminari, cosicché era possibile che la Commissione e l'OLAF rassicurassero il Regno Unito sul fatto che, sino al febbraio 2015, il suo sistema di controllo doganale era conforme al diritto dell'Unione.

145. A tal riguardo, al fine di esaminare gli argomenti del Regno Unito, si deve ricordare, anzitutto, che il diritto di far valere il principio della tutela del legittimo affidamento si estende a ogni individuo in capo al quale un'istituzione dell'Unione abbia fatto sorgere fondate aspettative a causa di rassicurazioni precise che essa gli avrebbe fornito<sup>53</sup>. Sebbene tale diritto sia un principio generale del diritto dell'Unione che conferisce diritti ai singoli<sup>54</sup>, la Corte ha anche esteso la sua applicazione nei rapporti tra la Commissione e gli Stati membri<sup>55</sup>.

146. Tuttavia, il diritto di avvalersi del principio di tutela del legittimo affidamento presuppone che rassicurazioni precise, incondizionate e concordanti, provenienti da fonti autorizzate ed affidabili, siano state fornite all'interessato dalle autorità competenti dell'Unione. Infatti, tale diritto spetta al soggetto in capo al quale un'istituzione, un organo o un organismo dell'Unione abbia ingenerato aspettative fondate, fornendogli precise rassicurazioni<sup>56</sup>, tanto più che, nell'ambito dell'esame di un'eccezione di irricevibilità, vertente sulla violazione del suo legittimo affidamento, sollevata da uno Stato membro, in forza dell'adagio «*reus in exceptione fit actor*», quest'ultimo deve fornire la prova di una siffatta violazione<sup>57</sup>.

147. Nel caso di specie, dal fascicolo risulta, a mio avviso, che il Regno Unito non ha ricevuto dalla Commissione o dall'OLAF rassicurazioni dalle quali poteva trarre un legittimo affidamento.

148. Più in particolare, per quanto riguarda le tre affermazioni alle quali fa riferimento il Regno Unito, nessuna di esse costituisce, a mio avviso, un'affermazione precisa e incondizionata del fatto che le azioni e l'inerzia del Regno Unito erano conformi al diritto dell'Unione o che tale Stato non ha violato il diritto dell'Unione. Infatti, da un lato, la presunta dichiarazione dell'agente dell'OLAF, in occasione di una riunione tenutasi il 13 giugno 2014<sup>58</sup>, è troppo generica per poter fondare un legittimo affidamento quanto all'assenza di un eventuale ricorso per inadempimento. Inoltre, occorre analizzare tale dichiarazione nel suo contesto, da cui risulta che essa era stata formulata nell'ambito di una riunione tra l'OLAF e il Regno Unito riguardante l'operazione Snake e, in particolare, di una discussione vertente sull'eventuale emissione, da parte di tale Stato, degli avvisi di pagamento C18 Snake. Tuttavia, è pacifico che il Regno Unito li ha revocati dopo la

<sup>52</sup> Tale affermazione non potrebbe essere rimessa in discussione dal principio, sancito dalla giurisprudenza, secondo cui un legittimo affidamento non può basarsi su una prassi illegittima (sentenza dell'11 aprile 2018, *SEB bankas*, C-532/16, EU:C:2018:228, punto 50) e secondo cui un legittimo affidamento non può essere invocato avverso una disposizione non equivoca di un atto normativo di diritto dell'Unione [sentenza del 7 aprile 2011, *Sony Supply Chain Solutions (Europe)*, C-153/10, EU:C:2011:224, punto 47].

<sup>53</sup> V., in tal senso, sentenze dell'11 marzo 1987, *Van den Bergh en Jurgens e Van Dijk Food Products (Lopik)/CEE* (265/85, EU:C:1987:121, punto 44 e giurisprudenza ivi citata), e del 7 aprile 2011, *Grecia/Commissione* (C-321/09 P, EU:C:2011:218, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>54</sup> V., in tal senso, sentenza del 19 maggio 1992, *Mülder e a./Consiglio e Commissione* (C-104/89 e C-37/90, EU:C:1992:217, punto 15).

<sup>55</sup> V., in tal senso, sentenze del 6 dicembre 2001, *Grecia/Commissione* (C-373/99, EU:C:2001:662, punto 56), del 24 aprile 2007, *Commissione/Paesi Bassi* (C-523/04, EU:C:2007:244, punto 28), del 1° giugno 2016, *Ungheria/Commissione* (T-662/14, EU:T:2016:328, punto 57), nonché ordinanza del 23 marzo 2011, *Estonia/Commissione* (C-535/09 P, non pubblicata, EU:C:2011:171, punti 72 e 73).

<sup>56</sup> V., in particolare, sentenze del 7 aprile 2011, *Grecia/Commissione* (C-321/09 P, EU:C:2011:218, punto 25), e del 19 luglio 2016, *Kotnik e a.* (C-526/14, EU:C:2016:570, punto 62).

<sup>57</sup> V., per analogia, per quanto riguarda la tempestiva cessazione della violazione, conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa *Commissione/Germania* (C-536/07, EU:C:2009:340, paragrafo 39).

<sup>58</sup> V. prima rassicurazione invocata dal Regno Unito, esposta al paragrafo 141 delle presenti conclusioni.

riunione, di modo che tale dichiarazione, che prende atto dei progressi che avrebbe compiuto tale Stato, ha perso gran parte del suo valore. Lo stesso vale per le osservazioni formulate dall'OLAF alla riunione del 19 e 20 febbraio 2015, che partivano dalla premessa secondo cui il Regno Unito aveva emesso tali avvisi di pagamento<sup>59</sup>. D'altro lato, quanto all'osservazione, formulata nell'ottobre 2014, secondo cui l'OLAF riteneva che la partecipazione del Regno Unito all'ACP Discount fosse soddisfacente e che le azioni necessarie per la realizzazione di tale operazione «[fossero] state attuate in modo opportuno ed efficace»<sup>60</sup>, occorre constatare che essa non costituisce una valutazione dell'osservanza del diritto dell'Unione da parte di tale Stato in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, dal momento che verteva soltanto su un unico caso derivante dall'ACP Discount e non riflette necessariamente il contenuto di tutti gli scambi che detto Stato aveva, all'epoca, con la Commissione e l'OLAF.

149. Ne consegue che le tre dichiarazioni o affermazioni sulle quali si basa il Regno Unito non possono essere qualificate come rassicurazioni «precise, incondizionate e concordanti», tanto più che esse sono intervenute in un contesto caratterizzato da un dialogo intenso e continuo, per un periodo relativamente lungo, tra servizi dell'OLAF e della Commissione, da un lato, e del Regno Unito, dall'altro. Pertanto, come sostiene la Commissione, esse intervengono nell'ambito dell'azione intrapresa dall'OLAF<sup>61</sup> volta a convincere gli Stati membri ad adottare misure di controllo doganale precedenti allo sdoganamento e fondate su un'analisi dei rischi, quale la soglia basata sui prezzi minimi accettabili. Da tale contesto risulta chiaramente che siffatte rassicurazioni non sono state fornite né dall'OLAF né dalla Commissione.

150. In ogni caso, siffatte dichiarazioni o affermazioni non possono, inoltre, ostare all'*accertamento oggettivo dell'inosservanza* degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza del procedimento previsto dall'articolo 258 TFUE. Infatti, secondo una giurisprudenza costante della Corte, tale procedimento si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza, da parte di uno Stato membro, degli obblighi impostigli dal diritto dell'Unione, e i principi del rispetto del legittimo affidamento e di leale collaborazione non possono essere fatti valere da uno Stato membro per ostacolare siffatto accertamento oggettivo, poiché l'ammissione di tale giustificazione contrasterebbe con l'obiettivo perseguito da detto procedimento<sup>62</sup>. Per quanto riguarda, più in particolare, il giudizio dei servizi della Commissione e la sua eventuale incidenza sulla fondatezza dell'inadempimento contestato al Regno Unito, secondo una giurisprudenza costante, la Commissione non ha il potere di dare garanzie quanto alla compatibilità di un determinato comportamento con il diritto dell'Unione e, in ogni caso, non dispone del potere di autorizzare comportamenti contrari a tale diritto<sup>63</sup>. Ne deriva, a mio avviso, che gli Stati membri non possono, in un sistema in cui sono responsabili dell'adeguata attuazione della normativa doganale dell'Unione nel loro territorio nazionale, negare la responsabilità di una violazione del diritto dell'Unione che essi potrebbero aver commesso, sostenendo che la Commissione non ha contestato loro tale responsabilità in un determinato momento.

151. Infine, è sufficiente constatare che le affermazioni basate sulla certezza del diritto, sul principio di estoppel e sulla mancanza di leale cooperazione della Commissione con il Regno Unito sono prive, come risulta dal controricorso di tale Stato, di contenuto autonomo. Infatti, nella sua memoria, il Regno Unito non espone, in sostanza, le ragioni per le quali tali principi

<sup>59</sup> V. terza rassicurazione invocata dal Regno Unito, esposta al paragrafo 143 delle presenti conclusioni.

<sup>60</sup> V. seconda rassicurazione invocata dal Regno Unito, esposta al paragrafo 142 delle presenti conclusioni.

<sup>61</sup> V., in particolare, messaggio di assistenza reciproca AM 2007/015, del 20 aprile 2007, e orientamenti dell'ACP Discount del 2011.

<sup>62</sup> V., in tal senso e per analogia, sentenze del 24 aprile 2007, Commissione/Paesi Bassi (C-523/04, EU:C:2007:244, punto 28 e giurisprudenza ivi citata), e del 6 ottobre 2009, Commissione/Spagna (C-562/07, EU:C:2009:614, punto 18).

<sup>63</sup> V., in tal senso, sentenza del 15 giugno 2000, Commissione/Germania (C-348/97, EU:C:2000:317, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

sarebbero violati<sup>64</sup>, cosicché tali affermazioni dipendono dagli argomenti relativi alla violazione del legittimo affidamento sopra analizzati e devono essere respinte per le stesse ragioni esposte nell'ambito di tale analisi.

152. Pertanto, tale eccezione di irricevibilità deve essere, a mio avviso, respinta.

***4. Sull'eccezione di irricevibilità vertente sull'impossibilità di ordinare la messa a disposizione degli importi ai sensi dell'articolo 258 TFUE***

153. In primo luogo, il Regno Unito eccepisce l'irricevibilità del ricorso nella parte in cui è diretto essenzialmente a ottenere che tale Stato versi importi specifici ed eccezionalmente elevati al bilancio dell'Unione.

154. Più in particolare, basandosi sulla giurisprudenza della Corte<sup>65</sup>, il Regno Unito eccepisce l'irricevibilità della parte delle conclusioni del ricorso relativa alla messa a disposizione del bilancio dell'Unione di un importo determinato di risorse proprie tradizionali di circa EUR 2,7 miliardi, per il motivo che, nell'ambito di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la Corte non può ingiungere a uno Stato membro di iscrivere nel bilancio dell'Unione importi determinati di risorse proprie che non siano versati a causa di inadempimenti contestati a tale Stato membro. Pertanto, il terzo comma del primo capo delle conclusioni del ricorso, formulato al punto 370 di quest'ultimo, sarebbe irricevibile, tanto più che, secondo una giurisprudenza costante, nell'ambito di tale ricorso, la Corte può unicamente constatare l'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione e non può ordinare che tale Stato membro adotti misure determinate.

155. Il Regno Unito confuta altresì l'argomento della Commissione secondo cui essa avrebbe accuratamente «strutturato» le conclusioni del suo ricorso nella presente causa in modo da evitare l'errore commesso nelle due cause Commissione/Germania summenzionate. Si tratterebbe di un artificio destinato ad aggirare l'incompetenza della Corte, in quanto la Commissione mirerebbe ad ottenere lo stesso risultato perseguito in queste due cause utilizzando una formulazione diversa.

156. Inoltre, il modo di procedere della Commissione priverebbe il Regno Unito della possibilità offertagli dall'articolo 260 TFUE di porre rimedio a qualsiasi violazione constatata in forza dell'articolo 258 TFUE, e non rispetterebbe quindi le rispettive competenze della Commissione, della Corte e degli Stati membri in forza dei Trattati dell'Unione.

157. La causa in esame si distinguerebbe da quella oggetto della sentenza del 15 novembre 2005, Commissione/Danimarca<sup>66</sup>. La Corte avrebbe certamente accolto, in tale sentenza, un ricorso diretto a far constatare che lo Stato membro interessato era venuto meno al suo obbligo di mettere a disposizione dell'Unione risorse proprie per un importo determinato, ma, come risulta dal punto 56 di tale sentenza, né l'esistenza di un'obbligazione doganale né l'importo delle perdite di risorse proprie erano oggetto di contestazione in tale causa.

<sup>64</sup> V., in particolare, punti 114, 115 e 131 del controricorso.

<sup>65</sup> V., sentenze del 14 aprile 2005, Commissione/Germania (C-104/02, EU:C:2005:219, punti da 48 a 51), e del 5 ottobre 2006, Commissione/Germania (C-105/02, EU:C:2006:637, punti da 43 a 45).

<sup>66</sup> C-392/02, EU:C:2005:683.

158. Ritengo che tale argomento non possa essere accolto. A tal riguardo, dal terzo comma del primo capo delle conclusioni risulta che, elencando gli importi delle perdite di risorse proprie tradizionali per il periodo compreso tra il 2011 e il 2017, il ricorso della Commissione mira a descrivere la portata dell'inadempimento, quantificando tali perdite. Sebbene tale terzo comma contenga l'espressione «le perdite di risorse proprie tradizionali da mettere a disposizione del bilancio dell'Unione»<sup>67</sup> censurata dal Regno Unito, mi sembra che tale parte della frase non debba essere intesa come richiesta di ingiungere a tale Stato di versare gli importi in questione nell'ambito del ricorso di cui trattasi, ma il suo scopo è la descrizione quantitativa dell'inadempimento, mirando così a dimostrare gli importi specifici che detto Stato non ha messo a disposizione del bilancio dell'Unione.

159. Per quanto riguarda l'argomento vertente sulle due cause che hanno dato luogo alle sentenze Commissione/Germania<sup>68</sup>, è sufficiente, a mio avviso, constatare che il tenore letterale delle conclusioni della Commissione presentate in tali cause e che sono state oggetto di una valutazione critica da parte della Corte in tali sentenze è diverso dal testo delle conclusioni di cui trattasi nel presente procedimento. Infatti, in dette cause, la Commissione chiedeva alla Corte di ingiungere allo Stato membro convenuto di procedere ai versamenti degli importi se fosse stato dimostrato che tale Stato membro era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione<sup>69</sup>. Nell'ambito di tali due sentenze la Corte ha rilevato che ciò che chiedeva la Commissione era non già di dichiarare che lo Stato membro interessato era venuto meno ai suoi obblighi, bensì di ordinare a tale Stato membro di adottare determinate misure<sup>70</sup>. Ne deriva, a mio avviso, che, nell'ambito di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la competenza della Corte è limitata alla constatazione della violazione del diritto dell'Unione contestata a uno Stato membro, senza che essa possa ingiungere allo Stato membro interessato di intraprendere iniziative al fine di eliminare tale violazione. Siffatta conclusione risulta, inoltre, dalla formula secondo la quale la «constatazione di siffatto inadempimento (...) impone allo Stato membro di cui trattasi di prendere i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia comporta»<sup>71</sup>, ora contenuta nell'articolo 260 TFUE. Il procedimento dinanzi alla Corte, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, è quindi un procedimento per *inadempimento* e non un procedimento di *ingiunzione*.

160. Poiché il procedimento previsto all'articolo 258 TFUE si basa sulla constatazione oggettiva dell'inosservanza, da parte di uno Stato membro, degli obblighi ad esso imposti dal diritto dell'Unione, le sentenze pronunciate dalla Corte in forza di tale disposizione possiedono, essenzialmente, natura dichiarativa<sup>72</sup>, cosicché la Corte *può* dichiarare, nei ricorsi per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, vertenti su importi di risorse proprie tradizionali,

<sup>67</sup> Uso del futuro nella versione in lingua inglese.

<sup>68</sup> Punto 237 del controricorso, che cita la sentenza del 14 aprile 2005, Commissione/Germania (C-104/02, EU:C:2005:219, punti da 48 a 51), e sentenza del 5 ottobre 2006, Commissione/Germania (C-105/02, EU:C:2006:637, punti da 43 a 45).

<sup>69</sup> Più in particolare, in tali cause, la Commissione chiedeva alla Corte di constatare, rispettivamente, che la Repubblica federale di Germania era «tenuta a versare al bilancio comunitario gli interessi dovuti in caso di tardiva contabilizzazione» (sentenza del 14 aprile 2005, Commissione/Germania, C-104/02, EU:C:2005:219, punto 1) e «ad accreditare immediatamente alla Commissione le risorse proprie non trasferite in seguito alle violazioni» (sentenza del 5 ottobre 2006, Commissione/Germania, C-105/02, EU:C:2006:637, punto 1).

<sup>70</sup> Sentenze del 14 aprile 2005, Commissione/Germania (C-104/02, EU:C:2005:219, punti 49 e 50), e del 5 ottobre 2006, Commissione/Germania (C-105/02, EU:C:2006:637, punti 44 e 45).

<sup>71</sup> Sentenze del 14 aprile 2005, Commissione/Germania (C-104/02, EU:C:2005:219, punto 49), e del 5 ottobre 2006, Commissione/Germania (C-105/02, EU:C:2006:637, punto 44).

<sup>72</sup> V. von Bardeleben, E., Donnat, F., e Sirtzky, D., *La Cour de justice de l'Union européenne et le droit du contentieux européen*, La Documentation française, Parigi, 2012, pag. 196, e conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale) (C-719/17, EU:C:2019:917, paragrafo 100).

che uno Stato membro non ha messo detti importi a disposizione del bilancio dell'Unione<sup>73</sup>. Tale conclusione risulta altresì, contrariamente alle affermazioni del Regno Unito, dalla sentenza Commissione/Danimarca<sup>74</sup>, nella quale la Corte ha ritenuto ricevibile una domanda volta ad ottenere che la Corte dichiarasse che, non avendo messo a disposizione della Commissione un determinato importo di risorse proprie oltre ai relativi interessi di mora, le autorità danesi erano venute meno ai loro obblighi. Inoltre, in una recente sentenza<sup>75</sup>, la Corte ha dichiarato che, «rifiutandosi di mettere a disposizione risorse proprie tradizionali per l'importo di EUR 2 120 309,50, (...) la Repubblica italiana [era] venuta meno agli obblighi ad essa incombenti» in forza del diritto dell'Unione. Ne consegue, a mio avviso, che la Corte può considerare ricevibile una domanda contenuta nelle conclusioni del ricorso della Commissione diretta a presentare un determinato importo di perdite di risorse proprie che essa ritiene dovuto.

161. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomento del Regno Unito secondo cui la citata giurisprudenza deve essere letta alla luce della questione se lo Stato membro interessato dal ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE contesti o meno l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali connesse all'inadempimento. A mio avviso, siffatta contestazione non è rilevante a causa della natura stessa del procedimento per inadempimento, che comprende il diritto, per tale Stato membro, di rimettere in discussione dinanzi alla Corte sia gli elementi di fatto presentati a sostegno del ricorso della Commissione sia il fondamento giuridico di quest'ultimo, il che include, logicamente, l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali. Ciò deriva dalla facoltà, per la Commissione, di sottoporre alla valutazione della Corte, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, una controversia che la veda contrapposta a uno Stato membro in merito all'obbligo di quest'ultimo di mettere un determinato importo di risorse proprie dell'Unione a disposizione di tale istituzione, inerente al sistema di dette risorse proprie, come esso è attualmente concepito nel diritto dell'Unione<sup>76</sup>. Inoltre, la Corte, nella sua giurisprudenza più recente in materia, ha accolto una domanda della Commissione diretta a ottenere che fosse constatata una violazione del diritto dell'Unione per il motivo che un determinato importo di risorse proprie non era stato messo a disposizione sebbene lo Stato membro interessato contestasse l'esistenza di un diritto dell'Unione su tale importo<sup>77</sup>.

162. Inoltre, occorre respingere l'obiezione sollevata dal Regno Unito secondo cui il presente ricorso sarebbe irricevibile, in quanto costituirebbe una forma «dissimulata» di ricorso per risarcimento e in quanto sarebbe diretto alla condanna dello Stato membro per il motivo che quest'ultimo non ha messo importi specifici a disposizione del bilancio dell'Unione. Nell'ambito di un ricorso per inadempimento relativo alle risorse proprie, è evidente che sono in gioco obbligazioni pecuniarie, e nessuna norma di diritto dell'Unione vieta alla Commissione di farle valere nell'ambito dell'asserita violazione. In questo settore specifico, la Corte è investita di un ricorso per inadempimento proprio perché gli Stati membri contestano il loro obbligo di mettere le somme richieste dalla Commissione a disposizione del bilancio dell'Unione.

<sup>73</sup> V., ad esempio, sentenze del 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (68/88, EU:C:1989:339), del 15 novembre 2005, Commissione/Danimarca (C-392/02, EU:C:2005:683), del 3 aprile 2014, Commissione/Regno Unito (C-60/13, non pubblicata, EU:C:2014:219), e, più recentemente, dell'11 luglio 2019, Commissione/Italia (Risorse proprie – Recupero di un'obbligazione doganale) (C-304/18, non pubblicata, EU:C:2019:601).

<sup>74</sup> Sentenza del 15 novembre 2005 (C-392/02, EU:C:2005:683, punti da 31 a 34).

<sup>75</sup> Sentenza dell'11 luglio 2019, Commissione/Italia (Risorse proprie – Recupero di un'obbligazione doganale) (C-304/18, non pubblicata, EU:C:2019:601, punto 76 e dispositivo).

<sup>76</sup> V. sentenza del 9 luglio 2020, Repubblica ceca/Commissione (C-575/18 P, EU:C:2020:530, punto 68).

<sup>77</sup> V. sentenza dell'11 luglio 2019, Commissione/Italia (Risorse proprie – Recupero di un'obbligazione doganale) (C-304/18, non pubblicata, EU:C:2019:601).

163. Infine, occorre rilevare che, nella sua replica, la Commissione sottolinea che il terzo comma del primo capo delle conclusioni deve essere inteso come una domanda relativa a taluni importi specifici che il Regno Unito non ha messo a disposizione del bilancio dell'Unione. Pertanto, è giocoforza constatare che la Commissione stessa ammette che «il presente ricorso non è un ricorso per risarcimento», ma che esso mira a far constatare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti ai sensi del diritto dell'Unione, in particolare non mettendo taluni importi specifici a disposizione del bilancio dell'Unione, e tale formulazione, come è stato precedentemente esposto, è conforme alla giurisprudenza relativa al ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE.

164. Alla luce della summenzionata giurisprudenza e delle precisazioni fornite dalla Commissione, ritengo che occorra intendere il terzo comma del primo capo delle conclusioni come diretto ad ottenere che la Corte dichiari che il Regno Unito non ha messo taluni importi specifici a disposizione del bilancio dell'Unione, in violazione del diritto dell'Unione e che, alla luce di tale giurisprudenza, siffatta domanda è ricevibile.

165. In subordine, il Regno Unito sostiene che, se la Corte decide di fissare un importo da mettere a disposizione dell'Unione, essa dovrebbe dare la priorità alla stima del Regno Unito in quanto spetta allo Stato membro valutare l'importo dovuto. Secondo il Regno Unito, l'approccio corretto, in linea di principio, per determinare l'importo delle perdite di risorse proprie si articola in tre fasi che si combinerebbero nel ricorso proposto dalla Commissione (ossia l'inadempimento degli obblighi da parte di tale Stato, il nesso di causalità e la prova dell'importo nell'ambito di tale inadempimento).

166. A tal riguardo, gli argomenti dedotti dal Regno Unito si basano sulla premessa secondo cui la Commissione è tenuta a dimostrare che le eventuali misure adottate dallo Stato membro erano manifestamente inadeguate. Orbene, l'esame di tali argomenti rientra nella fondatezza del primo e del secondo motivo.

167. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di respingere le eccezioni di irricevibilità, dalla prima alla quarta, sollevate dal Regno Unito.

## **B. Sull'inadempimento degli obblighi in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione e di lotta contro la frode nonché degli obblighi derivanti dalla normativa doganale dell'Unione**

168. Con il suo primo motivo, la Commissione fa valere, in sostanza, che, durante il periodo di infrazione, nonostante gli avvertimenti e le ripetute richieste della Commissione e dell'OLAF riguardanti il rischio di frode, il Regno Unito non ha adottato misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione. Tale omissione costituirebbe, da un lato, un inadempimento sia degli obblighi generali in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione sia degli obblighi di lotta contro la frode previsti all'articolo 310, paragrafo 6, TFUE e all'articolo 325 TFUE. D'altro lato, essa violerebbe l'obbligo, per le autorità doganali, anzitutto, di adottare misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione in forza dell'articolo 3 del codice doganale dell'Unione, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, di effettuare inoltre controlli sulla base di un'analisi dei rischi, in applicazione dell'articolo 13 del codice doganale comunitario e dell'articolo 46 del codice doganale dell'Unione e, infine, di esigere il versamento di garanzie ai sensi dell'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione e dell'articolo 244 del regolamento di esecuzione.

169. Prima di esaminare le specifiche censure dedotte dalla Commissione, mi occuperò anzitutto degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza dell'articolo 310, paragrafo 6, TFUE e dell'articolo 325 TFUE, invocati dalla Commissione a sostegno del suo ricorso e, in particolare, dei loro obiettivi e della giurisprudenza in materia. Occorrerà poi valutare la fondatezza delle affermazioni specifiche formulate in forza di tali disposizioni e delle disposizioni di diritto derivato menzionate al paragrafo precedente.

### ***1. Sugli obblighi degli Stati membri di combattere contro le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione***

170. Poiché l'articolo 310, paragrafo 6, TFUE, il quale prevede che «[l]'Unione e gli Stati membri, conformemente all'articolo 325, combattono la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione», costituisce solo una semplice disposizione di rinvio all'articolo 325 TFUE, occorre considerare che il motivo dedotto dalla Commissione, nella parte in cui verte sulla violazione delle disposizioni di diritto primario, mira, in realtà, a contestare al Regno Unito di essere venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 325 TFUE. Tale articolo è una disposizione fondamentale in materia di lotta contro la frode a livello di diritto primario<sup>78</sup>, in quanto definisce gli obblighi dell'Unione e degli Stati membri, nonché la loro portata in tale settore, che sono a loro volta concretizzati, a livello di diritto derivato, dal codice doganale dell'Unione, dal codice doganale comunitario, dal regolamento di applicazione e dal regolamento di esecuzione.

171. La tutela degli interessi finanziari è una priorità che richiama l'attenzione degli Stati membri e quella dell'Unione da diversi anni<sup>79</sup> poiché le risorse proprie tradizionali (costituite dai dazi doganali e dai contributi «zucchero») sono riscosse dagli Stati membri per conto dell'Unione<sup>80</sup>. Nel 2017 gli Stati membri trattenevano, a titolo di spese di riscossione, il 20% delle risorse proprie tradizionali<sup>81</sup>. La frode doganale è un fenomeno in crescita, che arreca pregiudizio a tale riscossione e quindi agli interessi finanziari dell'Unione. Le perdite connesse a tale frode erano stimate, nel 2013, in EUR 185 milioni all'anno<sup>82</sup>. Le conseguenze nefaste della frode doganale oltrepassano il settore degli interessi finanziari relativi al bilancio dell'Unione, per estendersi ai settori politico, economico e finanziario, e hanno ripercussioni dirette sul funzionamento del mercato interno<sup>83</sup>.

<sup>78</sup> È utile ricordare che detto articolo 325 TFUE è il successore dell'articolo 280 CE, entrato in vigore con il Trattato di Amsterdam nel 1999, che costituiva a sua volta un'evoluzione del precedente articolo 209A del Trattato di Maastricht del 1992.

<sup>79</sup> Gli Stati membri accertano le risorse proprie tradizionali e comunicano gli importi dei diritti accertati alla Commissione. È stata così introdotta la Convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee con l'atto del Consiglio 26 luglio 1995 (Atto del Consiglio, del 26 luglio 1995, che stabilisce la convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, GU 1995, C 316, pag. 48).

<sup>80</sup> Tali importi sono comunicati alla Commissione mediante estratti mensili della contabilità A. I diritti accertati che non sono stati iscritti nella contabilità A in quanto non sono stati riscossi dagli Stati membri e non è stata costituita alcuna garanzia (o anche se è stata fornita una garanzia, quando i diritti sono comunque oggetto di contestazione) figurano in una contabilità separata. Tali diritti sono oggetto di deprezzamento a seconda delle informazioni trasmesse annualmente dagli Stati membri.

<sup>81</sup> Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Corte dei conti – Conti annuali consolidati dell'Unione europea 2017 (GU 2018, C 348, pag. 1).

<sup>82</sup> SWD (2013) 483 final.

<sup>83</sup> V. Djurdjevic, Z., «Fraud adversely affecting the budget of the European Union: the forms, methods and causes», *Financial Theory and Practice*, 2006, vol. 30, pagg. 254 e 255.

172. In tale contesto, l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE non si limita ad enunciare un obbligo astratto per gli Stati membri di combattere contro la frode e le altre attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione<sup>84</sup>, ma prescrive requisiti minimi per quanto riguarda le misure che tali Stati sono tenuti ad attuare al fine di combattere contro la frode e di prevenire siffatte attività. In particolare, tale disposizione richiede che le misure adottate dagli Stati membri per combattere contro le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, da un lato, ai sensi del paragrafo 1 di tale articolo, siano dissuasive ed efficaci e, dall'altro, in forza del paragrafo 2 di detto articolo, non siano diverse da quelle che essi adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari.

173. Tali requisiti sono stati altresì ricordati dalla giurisprudenza, da cui risulta, in particolare, che l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE impone agli Stati membri un preciso obbligo di risultato, che non è accompagnato da alcuna condizione supplementare<sup>85</sup>. Poiché la lotta contro le attività illegali che ledono gli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed efficaci implica la riscossione dei dazi doganali e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione degli importi corrispondenti a titolo di risorse proprie tradizionali dell'Unione, qualsiasi lacuna nella riscossione di tali dazi si traduce potenzialmente in una diminuzione di tali risorse. Pertanto, gli Stati membri sono tenuti ad adottare le misure necessarie affinché i dazi doganali possano essere effettivamente e integralmente riscossi, il che presuppone che il controllo doganale sia esercitato correttamente<sup>86</sup>. Inoltre, occorre ricordare che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, secondo comma, TUE, gli Stati membri dell'Unione sono tenuti ad adottare ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione<sup>87</sup>. A tal riguardo, dalla giurisprudenza della Corte in materia di normative agricole risulta che l'obbligo imposto agli Stati membri di adottare ogni misura necessaria per garantire una tutela efficace degli interessi finanziari dell'Unione costituisce un'espressione specifica dell'obbligo generale di leale cooperazione incombente agli Stati membri in forza dell'attuale articolo 4, paragrafo 3, TFUE<sup>88</sup>. Analogamente, nel settore della lotta contro la frode doganale, l'articolo 325 TFUE costituisce, a mio avviso, l'espressione specifica del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE<sup>89</sup>, articolo 325 TFUE cui viene data, a sua volta, concreta attuazione, nel settore del diritto doganale dell'Unione, dalle

<sup>84</sup> Sulla definizione delle nozioni di «frode» e di «altre attività illegali», ai sensi dell'articolo 325 TFUE, e sulla loro distinzione, v. conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, paragrafi 65 e segg.). Sull'evoluzione storica di tale disposizione, prima del Trattato di Lisbona (articolo 209 A del Trattato CE), v. conclusioni dell'avvocato generale Jacobs nella causa Commissione/BCE (C-11/00, EU:C:2002:556).

<sup>85</sup> V., in particolare, sentenze dell'8 settembre 2015, Taricco e a. (C-105/14, EU:C:2015:555, punti 50 e 51), e del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punto 38). Inoltre, la Corte ha ricordato che, sebbene gli Stati membri siano tenuti ad adottare misure efficaci che consentano di recuperare le somme indebitamente versate al beneficiario di una sovvenzione parzialmente finanziata dal bilancio dell'Unione, l'articolo 325 TFUE non impone loro tuttavia alcun obbligo diverso da quello relativo all'efficacia delle misure, riguardo al procedimento che deve consentire di giungere a un siffatto risultato [sentenza del 1° ottobre 2020, Úrad špeciálnej prokuratúry (C-603/19, EU:C:2020:774, punto 55)].

<sup>86</sup> V., in tal senso, sentenze dell'8 settembre 2015, Taricco e a. (C-105/14, EU:C:2015:555, punto 51), del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punto 38), e del 5 giugno 2018, Kolev e a. (C-612/15, EU:C:2018:392, punti da 51 a 53).

<sup>87</sup> V., in particolare, sentenza del 31 ottobre 2019, Commissione/Regno Unito (C-391/17, EU:C:2019:919, punto 70).

<sup>88</sup> V. sentenze dell'11 ottobre 1990, Italia/Commissione (C-34/89, EU:C:1990:353, punto 12), del 21 febbraio 1991, Germania/Commissione (C-28/89, EU:C:1991:67, punto 31), e del 21 gennaio 1999, Germania/Commissione (C-54/95, EU:C:1999:11, punto 66).

<sup>89</sup> V., in particolare, conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, paragrafi 75 e segg.). La sostanziale sovrapposizione tra gli obblighi imposti dall'articolo 325, paragrafo 2, TFUE e il principio di leale cooperazione previsto all'articolo 4, paragrafo 3, TUE ha origine nella genesi della prima disposizione. In un certo senso, l'articolo 325, paragrafo 2, TFUE rappresenta la codificazione propria di una materia specifica della giurisprudenza della Corte relativa al principio di leale cooperazione. Inoltre, secondo costante giurisprudenza, se una normativa di diritto dell'Unione non prevede sanzioni per i casi di violazione di quest'ultima, o rinvia alle disposizioni legislative e amministrative nazionali, gli Stati membri sono tenuti, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, ad adottare tutte le misure atte a garantire l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione [v., ad esempio, sentenze del 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (68/88, EU:C:1989:339, punto 23), e del 15 gennaio 2004, Penycoed (C-230/01, EU:C:2004:20, punto 36)].

disposizioni del codice doganale. Ne consegue che il principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, nel settore della lotta contro la frode doganale, non può essere invocato autonomamente<sup>90</sup>.

174. Dalla giurisprudenza summenzionata si possono trarre due serie di insegnamenti. Da un lato, oltre all'obbligo, per gli Stati membri, di prevedere, in forza dell'articolo 325, paragrafo 1, TFUE, sanzioni adeguate per combattere contro la frode e le altre attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, gli obblighi derivanti dalla summenzionata giurisprudenza si applicano anche alle attività amministrative degli Stati membri, dal momento che gli impegni assunti da questi ultimi in forza dei Trattati li vincolano integralmente<sup>91</sup>.

175. D'altro lato, da tale giurisprudenza risulta che l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE impone agli Stati membri obblighi vincolanti di risultato per quanto riguarda, in particolare, gli obiettivi previsti da tale disposizione e, più in particolare, l'obbligo loro imposto di combattere contro la frode e le attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, in modo da minimizzare le eventuali perdite per le finanze pubbliche dell'Unione nel loro complesso. Ciò implica che, poiché tale disposizione mira a condurre tale lotta mediante misure efficaci, l'efficacia di una misura concreta o di un insieme di misure può essere determinata solo nel contesto di una situazione ben circoscritta, e non in astratto. Infatti, la criminalità, ivi compresa la sua componente particolarmente pericolosa, vale a dire la criminalità organizzata nel settore della frode e delle altre attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, è, per definizione, un fenomeno di natura evolutiva che si adatta man mano al contesto che lo circonda. Pertanto, le misure adottate dagli Stati membri, destinate a combattere tale fenomeno, devono essere in grado di contrastarlo in modo costante. Se misure adottate ancora di recente dagli Stati membri contro attività lesive degli interessi finanziari dell'Unione potevano essere considerate efficaci, può darsi che non lo siano più nel contesto attuale. Di conseguenza, l'articolo 325, paragrafi 1 e 2, TFUE, in quanto disposizione contenente un obbligo di risultato, impone agli Stati membri non solo l'adozione di misure uniche idonee a prevenire le attività che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ma anche una valutazione e un adeguamento permanenti nel tempo, al fine di garantire l'efficacia di tali misure.

176. Per tali ragioni, l'argomento difensivo del Regno Unito, secondo cui gli Stati membri disporrebbero di un ampio potere discrezionale quanto ai mezzi impiegati per prevenire attività illegali contrarie agli interessi finanziari dell'Unione nel settore doganale e delle risorse proprie, non può essere in alcun modo accolto. Infatti, il Regno Unito sembra suggerire che, poiché l'attuazione dei regimi doganali e la riscossione dei dazi doganali sono a carico degli Stati membri tramite le loro autorità nazionali, questi ultimi dispongono altresì di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda l'attuazione delle misure preventive nell'ambito della lotta contro la frode doganale.

177. Siffatto approccio mi sembra criticabile per due ragioni. In primo luogo, esiste nel diritto dell'Unione un nesso diretto tra, da un lato, la riscossione dei dazi doganali attuata direttamente tramite gli Stati membri e, dall'altro, le risorse proprie dell'Unione, nesso che il Regno Unito non

<sup>90</sup> Lo stesso non vale per l'applicazione di tale principio nell'ambito degli addebiti mossi dalla Commissione in merito alla comunicazione dei documenti e degli elementi perché essa possa determinare gli importi in questione. Tali addebiti saranno esaminati nella sezione D delle presenti conclusioni.

<sup>91</sup> V., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414, punto 39).

sembra negare<sup>92</sup>. In secondo luogo, sebbene gli Stati membri dispongano sicuramente di una certa libertà riguardo alla scelta delle misure di prevenzione contro la frode e le violazioni degli interessi finanziari dell'Unione, resta il fatto che, in forza della giurisprudenza della Corte<sup>93</sup>, tale potere discrezionale non è illimitato e risulta subordinato al principio di effettività, il quale impone che le misure adottate siano efficaci e dissuasive e, più specificamente, che le stesse garantiscano una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione costituite, in particolare, dai dazi della tariffa doganale comune, con riserva tuttavia della necessaria osservanza dei diritti fondamentali garantiti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (in prosieguo: la «Carta») e dei principi generali del diritto dell'Unione<sup>94</sup>. Pertanto, la Corte ha già dichiarato che, quando uno Stato membro accetta alcune misure rinunciando in modo generale e indifferenziato alla riscossione dell'IVA, mentre è tenuto a garantire la riscossione integrale di tale imposta dovuta nel suo territorio nonché la riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione, esso è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione<sup>95</sup>.

178. Il Regno Unito sostiene anche il fatto che l'attuazione del diritto dell'Unione da parte di uno Stato membro viola il principio di effettività solo se esiste un «rischio manifesto e grave di impunità» o solo se si risolve nella mancanza di sanzioni<sup>96</sup>. Orbene, ritengo che siffatta interpretazione sia smentita dalla giurisprudenza da cui deriva che l'efficacia della tutela degli interessi finanziari dell'Unione prevale sul potere discrezionale degli Stati membri<sup>97</sup>.

179. Devono essere respinti anche gli argomenti che il Regno Unito trae, da un lato, dal fatto che l'obbligo di garantire una riscossione efficace delle risorse proprie richiede di compiere semplicemente sforzi ragionevoli per controllare e riscuotere i dazi e le imposte che contribuiscono a formare le risorse, e, dall'altro, dal fatto che gli Stati membri sarebbero tenuti a dar prova di «diligenza» nella riscossione delle risorse proprie<sup>98</sup>. Infatti, dalle presenti conclusioni<sup>99</sup> risulta che l'effettività di una misura adottata per difendere gli interessi finanziari dell'Unione può essere valutata solo nel contesto di circostanze specifiche, nel cui ambito occorre

<sup>92</sup> V., per analogia, sentenza del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 26), nella quale la Corte ha stabilito il «nesso diretto» fra le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme agli imponibili IVA armonizzati e le risorse proprie, avente come conseguenza che qualsiasi lacuna nella riscossione delle prime determina potenzialmente una riduzione delle seconde.

<sup>93</sup> Secondo la giurisprudenza, anche se gli Stati membri sono tenuti a garantire il rispetto degli obblighi a carico dei soggetti passivi dell'IVA e beneficiano, a tale riguardo, di una certa libertà in relazione, segnatamente, al modo di utilizzare i mezzi a loro disposizione, tale libertà è tuttavia limitata, in particolare, dall'obbligo di garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie della Comunità (sentenza del 17 luglio 2008, Commissione/Italia, C-132/06, EU:C:2008:412, punti 21 e da 37 a 39). V., inoltre, articolo 3, lettere da a) a d), del codice doganale dell'Unione.

<sup>94</sup> V., in particolare, sentenze del 7 aprile 2016, Degano Trasporti (C-546/14, EU:C:2016:206, punti 20 e 21), del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punti da 33 a 36), e del 17 gennaio 2019, Dzivev e a. (C-310/16, EU:C:2019:30, punti 27, 30 e 34, nonché giurisprudenza ivi citata).

<sup>95</sup> V. sentenze del 17 luglio 2008, Commissione/Italia (C-132/06, EU:C:2008:412) e dell'11 dicembre 2008, Commissione/Italia (C-174/07, non pubblicata, EU:C:2008:704), nelle quali la Corte ha considerato che la Repubblica italiana è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza degli articoli 2 e 22 della sesta direttiva 77/388, nonché dell'articolo 10 CE (divenuto articolo 4, paragrafo 3, TUE). Se, infatti, una normativa dell'Unione non prevede sanzioni per i casi di violazione di quest'ultima, o se rinvia alle disposizioni legislative e amministrative nazionali, gli Stati membri sono tenuti, in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, ad adottare tutte le misure atte a garantire l'applicazione e l'efficacia del diritto dell'Unione [giurisprudenza costante a partire dalla sentenza del 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (68/88, EU:C:1989:339, punto 23)].

<sup>96</sup> Conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:564, paragrafo 83).

<sup>97</sup> Infatti, secondo i punti 34 e 35 della sentenza del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936), indipendentemente dal potere discrezionale di cui dispongono gli Stati membri per scegliere i loro meccanismi repressivi, essi devono erigere a reati i casi di frode grave, al fine di garantire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Pertanto, nelle conclusioni citate dal Regno Unito, l'avvocato generale Bot ha ritenuto che un diritto sia effettivo solo se la sua violazione viene sanzionata, e il contesto normativo nazionale per sanzionare le frodi in materia di IVA deve essere adeguato contro il rischio di impunità [conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:564, paragrafi da 82 a 87)]. Sul requisito di effettività, v., altresì, conclusioni dell'avvocato generale Bobek nella causa Scialdone (C-574/15, EU:C:2017:553, paragrafo 77).

<sup>98</sup> V. sentenza dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414, punto 49).

<sup>99</sup> V. paragrafo 175 delle presenti conclusioni.

stabilire se gli sforzi compiuti per conseguire tale obiettivo siano stati ragionevoli e diligenti. Va da sé che una frode doganale ampia e organizzata richiede che lo Stato membro investa più risorse che in circostanze normali per adempiere agli obblighi ad esso incombenti in forza dei trattati istitutivi<sup>100</sup>.

180. Non può essere accolto neppure l'argomento dedotto dal Regno Unito secondo cui la Commissione deve provare, oltre all'inefficacia delle misure nazionali destinate alla lotta contro la frode, che lo Stato membro è colpevole di comportamento negligente o arbitrario. A tal riguardo, il Regno Unito effettua una lettura errata della giurisprudenza da esso invocata<sup>101</sup>, dalla quale non risulta affatto che la Commissione dovesse dimostrare una negligenza o un comportamento arbitrario da parte di uno Stato membro per provare l'esistenza di un inadempimento. Al contrario, ritengo che occorra leggere tale giurisprudenza nel senso che uno Stato membro non può, arbitrariamente, esimersi unilateralmente dall'accertare un diritto sull'importo dell'obbligazione doganale e dall'iscriverlo sul conto della Commissione a titolo di risorse proprie<sup>102</sup>.

181. Certamente, si deve ammettere, al pari del Regno Unito, che dette disposizioni dei Trattati non impongono espressamente un risultato assoluto né richiedono che le misure di controllo doganale eliminino in ogni caso la frode riguardo alle risorse proprie dell'Unione. Tuttavia, dall'articolo 325 TFUE, al pari della giurisprudenza summenzionata, discende che le misure adottate in base alle disposizioni del codice doganale comunitario o del codice doganale dell'Unione devono essere efficaci. Il principio di effettività previsto a livello di diritto primario non può essere interpretato nel contesto del codice doganale nel senso che impone la soppressione totale di qualsiasi frode doganale, non essendo tale obbligo realistico, dal momento che il comportamento colpevole, anche in materia doganale, farà sempre parte della vita sociale. Tuttavia, tale principio sancisce l'obbligo di controllare le violazioni degli interessi finanziari dell'Unione e di rispondere in maniera adeguata ai rischi di frode prevedibili e attuali accertati.

182. Poiché, come è stato precedentemente rilevato, dagli obblighi assunti dagli Stati membri discende, in forza dei Trattati istitutivi, che le misure da essi adottate devono essere efficaci alla luce degli obiettivi che esse mirano a raggiungere, e che, sebbene gli Stati membri dispongano di un certo potere discrezionale in ordine alle misure da essi adottate, tale potere è limitato dal citato principio di effettività, il che implica che l'efficacia di tali misure non può essere valutata in astratto, ma nel contesto di una situazione particolare. Occorre poi esaminare la fondatezza degli addebiti mossi al Regno Unito durante il periodo di infrazione.

<sup>100</sup> Per tale ragione, in forza dell'articolo 2, paragrafo 3, della decisione 2014/335, gli Stati membri trattengono il 20% di dazi doganali a titolo di spese di riscossione. Tale percentuale era del 25% in conformità all'articolo 2, paragrafo 3, della decisione 2007/436.

<sup>101</sup> V. sentenze del 16 maggio 1991, Commissione/Paesi Bassi (C-96/89, EU:C:1991:213, punto 37), del 15 giugno 2000, Commissione/Germania (C-348/97, EU:C:2000:317, punto 64), e del 18 ottobre 2007, Commissione/Danimarca (C-19/05, EU:C:2007:606, punto 18).

<sup>102</sup> Dalla giurisprudenza risulta che l'obbligo di accertare la sussistenza dell'obbligazione doganale e quello di trasferirne l'importo sul conto della Commissione entro il termine fissato, eventualmente con gli interessi di mora, erano inscindibilmente collegati, in quanto il collegamento in parola nasceva e moriva precisamente con l'accertamento delle risorse proprie e non poteva dipendere dal comportamento arbitrario oppure negligente di uno Stato membro, come ha sottolineato l'avvocato generale Geelhoed nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Danimarca (C-392/02, EU:C:2005:142, paragrafo 57). Inoltre, gli Stati membri devono accertare i crediti, anche se li contestano. In mancanza di siffatto accertamento, lo Stato membro interessato rischia di sconvolgere l'equilibrio finanziario dell'Unione, sia pure temporaneamente [v., in tal senso, sentenze del 18 ottobre 2007 (Commissione/Danimarca, C-19/05, EU:C:2007:606), del 16 maggio 1991 (Commissione/Paesi Bassi, C-96/89, EU:C:1991:213, punto 38), e del 15 giugno 2000 (Commissione/Germania, C-348/97, EU:C:2000:317, punto 11)]. Ne consegue, a mio avviso, che uno Stato membro non può esimersi unilateralmente dall'accertare i crediti.

## ***2. Sulle misure da adottare in forza della normativa doganale per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione nella situazione di frode di cui trattasi***

183. Con il suo ricorso, la Commissione contesta, in sostanza, al Regno Unito di non aver eliminato i rischi di frode doganale e di non aver adottato misure effettive per combattere tali rischi. Al fine di statuire sulla fondatezza del ricorso di cui trattasi, occorre ricordare, in via preliminare, che, conformemente a una costante giurisprudenza, nell'ambito di un procedimento per inadempimento, spetta alla Commissione provare la sussistenza dell'asserito inadempimento e fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione<sup>103</sup>. Nel caso di specie, si pone la questione se la Commissione abbia sufficientemente dimostrato che le misure adottate dal Regno Unito per combattere la frode da sottovalutazione di prodotti all'importazione nel corso del periodo di infrazione erano prive di efficacia ai fini della riscossione di tutte le risorse proprie dell'Unione a titolo di dazi doganali, nonostante il fatto che le autorità del Regno Unito fossero a conoscenza degli elementi costitutivi e della portata della frode perpetrata alle sue frontiere<sup>104</sup>.

### ***a) Sulle caratteristiche della frode perpetrata dagli importatori di cui trattasi e sulla presa di conoscenza di tale frode da parte delle autorità del Regno Unito***

184. La Commissione e il Regno Unito sembrano concordare sul fatto che tale Stato è stato oggetto di una frode ampia e organizzata prima e durante il periodo di infrazione. È altresì pacifico che la frode di cui trattasi consisteva nel fatto che i valori delle importazioni erano dichiarati a livelli estremamente bassi dagli importatori, gruppi criminali cinesi, che operavano in una rete utilizzando società cosiddette «fenice», vale a dire imprese costituite al solo scopo di perpetrare la frode, dotate di risorse estremamente ridotte, e che erano messe in liquidazione o che scomparivano non appena l'esattezza dei valori dichiarati fosse messa in dubbio dalle autorità doganali, rendendo qualsiasi riscossione di dazi doganali a posteriori poco probabile o, addirittura, praticamente impossibile<sup>105</sup>. Si trattava di una frode, al contempo, mobile e assai reattiva, nel senso che le importazioni fraudolente venivano spostate rapidamente da uno Stato membro all'altro e, all'interno di uno Stato membro, da un porto ad un altro, al minimo annuncio di controllo da parte delle autorità nazionali. Pertanto, le attività fraudolente implicavano volumi assai elevati di prodotti che potevano essere trasferiti verso gli Stati membri in cui la probabilità che venissero effettuati controlli era relativamente esigua.

185. A tal riguardo, è indicativo il fatto che il Regno Unito, pur negando di essere venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione, riconosca, nella relazione allegata alla sua risposta dell'11 febbraio 2019 al parere motivato, che «[nel Regno Unito] esisteva indubbiamente una frode basata sulla sottovalutazione delle importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina nel periodo contemplato dal ricorso della Commissione»<sup>106</sup>. Tale relazione riconosceva altresì che «[l]a frode non dava adito a dubbi e che dovevano essere adottate

<sup>103</sup> V. sentenze del 12 maggio 2005, Commissione/Belgio (C-287/03, EU:C:2005:282, punto 27 e giurisprudenza ivi citata), e del 19 maggio 2011, Commissione/Malta (C-376/09, EU:C:2011:320, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>104</sup> V., in tal senso, sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punto 54), dalla quale risulta, mutatis mutandis, che il fatto di non eliminare i rischi della frode doganale e di non adottare misure relative a tali rischi può essere addebitato agli Stati membri solo se le loro autorità erano a conoscenza di tali rischi durante il periodo di infrazione.

<sup>105</sup> Relazione OLAF, sintesi e punto 6.

<sup>106</sup> V. punto 2.6 della relazione di una società di consulenza allegata alla risposta del Regno Unito dell'11 febbraio 2019.

contromisure per porre fine alla frode e agevolare il commercio leale a favore di operatori legittimi»<sup>107</sup>. Nel suo controricorso, il Regno Unito ritiene di essere vittima della frode e che non avrebbe alcun interesse a consentire che tale attività criminale proseguiva o si estenda.

186. Pertanto, dal fascicolo risulta che, durante i procedimenti precontenzioso e contenzioso, il Regno Unito ha comunque ammesso l'esistenza della frode, sostenendo più volte nel controricorso di essere venuto a conoscenza di tale frode solo gradualmente<sup>108</sup>. Così, secondo il Regno Unito, nel corso dell'ACP Discount, nel novembre e nel dicembre 2011, la Commissione e gli Stati membri non avevano manifestamente un'idea chiara dell'esistenza della frode da sottovalutazione delle importazioni, dato che l'obiettivo di tale operazione era di «verificare il rischio di sottovalutazione» dei prodotti considerati. Il Regno Unito sostiene che l'OLAF e taluni Stati membri interessati hanno iniziato a comprendere effettivamente i comportamenti fraudolenti cui dovevano far fronte solo alla fine del 2014 e nel corso dell'operazione Snake. A tal riguardo, la relazione OLAF menzionerebbe unicamente il fatto che il Regno Unito conosceva con sufficiente precisione la frode dal 2014. Dopo tale operazione, la conoscenza della frode da parte degli Stati membri, in particolare della sua portata reale e della sua dimensione europea, si sarebbe ulteriormente sviluppata, in particolare, all'inizio del 2015<sup>109</sup> e nel corso del 2017<sup>110</sup>.

187. La Repubblica portoghese sostiene tale argomento difensivo del Regno Unito, ritenendo in sostanza che le autorità del Regno Unito non fossero a conoscenza di una prassi generalizzata di false dichiarazioni in dogana al momento della ricezione di un messaggio formale di assistenza reciproca dell'OLAF nel 2015<sup>111</sup>. Inoltre, il fatto che uno Stato membro fosse a conoscenza, fin dal marzo 2012, dell'esistenza di frodi da sottovalutazione che coinvolgevano operatori inadempienti, non gli forniva indicazioni concrete riguardo all'esistenza di dichiarazioni in dogana inesatte che necessitavano di una verifica sistematica da parte sua.

188. Orbene, nel caso di specie, dal fascicolo risulta che il Regno Unito è stato pienamente informato della frode da sottovalutazione e delle caratteristiche summenzionate, nonché della necessità di adottare misure efficaci per combattere contro tale frode durante il periodo di infrazione. Infatti, sin dall'aprile 2007, in un messaggio di assistenza reciproca, l'OLAF indicava il rischio rappresentato dai prodotti tessili e dalle calzature provenienti dalla Cina e ne descriveva le modalità<sup>112</sup>. Con tale messaggio, l'OLAF invitava tutti gli Stati membri, da un lato, ad analizzare le importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti, in particolare, dalla Cina per individuare eventuali indizi di importazioni sottovalutate e, dall'altro, a procedere a controlli adeguati nel

<sup>107</sup> Punto 2.4 della relazione di una società di consulenza allegata alla risposta del Regno Unito dell'11 febbraio 2019.

<sup>108</sup> Il Regno Unito sostiene altresì che la Corte dovrebbe respingere qualsiasi affermazione di inadempimento per il periodo precedente al giugno 2015, dato che solo in quel momento, quando l'OLAF ha inviato un messaggio formale di assistenza reciproca agli Stati membri (AM/2015/013 del 16 giugno 2015), raccomandando di adottare talune misure di controllo al fine di combattere contro tale frode, il Regno Unito ha avuto sufficiente conoscenza di detta frode.

<sup>109</sup> In particolare, durante la riunione ad hoc del 25 e 26 febbraio 2015 organizzata dalla Commissione. Nel corso di tale riunione, l'OLAF ha «fortemente raccomandato», in particolare, che gli Stati membri utilizzassero filtri di rischio adeguati per individuare spedizioni potenzialmente sottovalutate, che richiedessero garanzie per le spedizioni individuate come sospette e che svolgessero indagini al fine di accertare il valore in dogana.

<sup>110</sup> Ossia nel corso dell'operazione Octopus.

<sup>111</sup> Secondo tale Stato membro, dal messaggio di assistenza reciproca AM/2015/013, del 16 giugno 2015, consistente in un messaggio formale di assistenza reciproca inviato dall'OLAF agli Stati membri e dal punto 83 della relazione speciale n. 24/2015 della Corte dei conti europea, intitolata «Lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria: sono necessari ulteriori interventi», risulta che le autorità del Regno Unito non erano a conoscenza di una prassi generalizzata di false dichiarazioni in dogana.

<sup>112</sup> V. messaggio di assistenza reciproca AM 2007/015, del 20 aprile 2007. Inoltre, tale messaggio di assistenza reciproca indicava già, dopo un'indagine iniziale, l'esistenza di tale problema rilevato in Germania nel 2005.

corso degli sdoganamenti effettuati per tali importazioni<sup>113</sup>. Tenuto conto delle caratteristiche summenzionate della frode all'importazione, l'OLAF precisava già che tutti gli Stati membri potevano essere interessati, sottolineando l'esistenza di un rischio di deviazione della frode verso altri porti dell'Unione<sup>114</sup>. Ne consegue che, nel 2007, l'OLAF aveva già accertato gli elementi essenziali del commercio fraudolento e li aveva portati immediatamente all'attenzione degli Stati membri.

189. Inoltre, nel suo controricorso, il Regno Unito sostiene che, nel 2009, la Commissione ha invocato irregolarità constatate in Belgio e nei Paesi Bassi, ma non nel Regno Unito. A tal riguardo, occorre constatare che detto messaggio di assistenza reciproca, inviato dalla Commissione agli Stati membri, dichiarava espressamente che «[t]utti gli Stati membri [erano] interessati», e li invitava ad «adottare misure adeguate per combattere contro il fenomeno endemico della sottovalutazione»<sup>115</sup>. Occorre ricordare che, certamente, tali messaggi di assistenza reciproca miravano a comunicare informazioni<sup>116</sup> e non potevano prevedere l'obbligo di effettuare controlli doganali, in quanto questi ultimi spettavano alle autorità nazionali<sup>117</sup>. Tuttavia, tali messaggi costituiscono elementi idonei a invitare il Regno Unito ad attuare misure particolari per combattere contro la frode e per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione<sup>118</sup>.

190. Di conseguenza, contrariamente a quanto sostiene il Regno Unito, dal fascicolo non risulta che l'OLAF e gli Stati membri abbiano effettivamente iniziato a comprendere il meccanismo fraudolento in questione al momento della conclusione dell'operazione Snake. Infatti, da un lato, un'operazione doganale congiunta, come l'operazione Snake, è una risposta a un problema che è stato precedentemente individuato con chiarezza a livello dell'Unione<sup>119</sup>. Secondo la relazione finale relativa a tale operazione, la sua preparazione era basata sulla «valutazione approfondita delle minacce poste dalla frode doganale da sottovalutazione che incide sull'[Unione] [, che] ha confermato che il settore tessile era notevolmente colpito dalla (...) sottovalutazione [e] i capitoli

<sup>113</sup> Tale messaggio di assistenza reciproca invitava già «tutti gli Stati membri» a ricercare «gli eventuali indizi di un mantenimento delle fatture [per prodotti tessili e calzature provenienti dalla Cina] a livelli artificialmente bassi»; a «determinare il valore effettivo (...) delle merci [in presenza di tali indizi di sottovalutazione]»; a «procedere a controlli adeguati durante gli sdoganamenti effettuati in futuro su [tali importazioni]» e ad «adottare misure di salvaguardia adeguate».

<sup>114</sup> V. messaggio di assistenza reciproca AM 2007/015, del 20 aprile 2007, in particolare punto 12.

<sup>115</sup> V. messaggio di assistenza reciproca AM 2009/001, del 23 gennaio 2009, in particolare punti da 10 a 12. Esso richiama altresì l'attenzione degli Stati membri, a tale riguardo, sui consigli che l'OLAF aveva già fornito nel messaggio di assistenza reciproca AM 2007/015 del 20 aprile 2007. Più specificamente, esso chiedeva a tutti gli Stati membri di «individuare le spedizioni ad alto rischio» e di «verificare l'esistenza degli importatori». Inoltre, occorre sottolineare che il messaggio di assistenza reciproca AM 2015/013, invocato in particolare dalla Repubblica portoghese nella sua memoria di intervento, ricorda gli avvertimenti inviati dall'OLAF agli Stati membri nei messaggi AM 2007/015 e AM 2009/001.

<sup>116</sup> Si tratta degli atti previsti all'articolo 17, paragrafo 2, e all'articolo 18, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 515/97 del Consiglio, del 13 marzo 1997, relativo alla mutua assistenza tra le autorità amministrative degli Stati membri e alla collaborazione tra queste e la Commissione per assicurare la corretta applicazione delle normative doganale e agricola (GU 1997, L 82, pag. 1). Ai sensi di tale articolo 17, paragrafo 2, «[l]a Commissione comunica alle autorità competenti di ogni Stato membro, appena ne dispone, ogni informazione tale da consentire loro di assicurare l'osservanza delle regolamentazioni doganale e agricola». L'articolo 18, paragrafo 1, dispone che «[l]a Commissione comunica tali informazioni [trasmesse dalle autorità competenti di uno Stato membro, le quali abbiano constatato operazioni contrarie o che appaiano contrarie alle normative doganale e agricola e che presentino un interesse particolare a livello comunitario] alle autorità competenti degli altri Stati membri».

<sup>117</sup> Sulla competenza dell'Unione nel settore dell'unione doganale e sull'esercizio dei ruoli di controllo da parte delle autorità nazionali, v. Albert, J.-L., «Section 1 – Un pluralisme national préservé», *Le droit douanier de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pagg. da 466 a 473, e Natarel, V.E., «Le phénomène douanier dans le marché intérieur: à propos de l'exemple français», *Revue des affaires européennes*, 2005, n. 4, pag. 637.

<sup>118</sup> Il Regno Unito invoca altresì la sintesi delle conclusioni della riunione del comitato del codice doganale, del 9 marzo 2012, per sostenere che né l'OLAF né gli Stati membri coglievano pienamente la portata della frode nel marzo 2012. Da tale documento risulta che le informazioni ivi contenute sono state semplicemente ribadite. V. sintesi delle conclusioni della riunione del comitato del codice doganale del 9 marzo 2012, punto 5, lettera b).

<sup>119</sup> Le operazioni doganali congiunte, come l'operazione Snake, costituiscono una «speciale sorveglianza» ai sensi dell'articolo 7 del regolamento n. 515/97, più in particolare, conformemente al punto c) di tale articolo, una speciale sorveglianza della circolazione delle merci individuate come oggetto di violazioni potenziali della normativa doganale. Lo scopo dell'operazione è, segnatamente, di coordinare l'azione degli Stati membri a livello dell'Unione al fine di combattere meglio una frode specifica.

più interessati [erano] i capitoli da 61 a 64 della NC», effettuata in precedenza dall'OLAF. D'altro lato, da una relazione della Corte dei conti risulta che la Commissione aveva fornito «agli Stati membri chiari orientamenti su come contrastare la sottovalutazione delle merci durante l'attuazione de[l'ACP Discount] sulla sottovalutazione di prodotti tessili e calzaturieri provenienti dai paesi asiatici»<sup>120</sup>. Ne consegue che, quando hanno svolto l'ACP Discount, nel 2011, gli Stati membri erano già pienamente a conoscenza della frode e dei mezzi di lotta contro quest'ultima<sup>121</sup>.

191. Infine, la Repubblica portoghese invoca la relazione speciale della Corte dei conti del 2015<sup>122</sup> per dimostrare che l'operazione doganale congiunta è stata la prima a rivelare l'esistenza della frode. Orbene, è sufficiente constatare che, secondo tale relazione, un'operazione doganale congiunta dell'OLAF aveva consentito di accertare che «il 40% [di tessuti e calzature originari della Cina] [impresso] in libera pratica nell'ambito del regime doganale 42 era sottovalutat[o]» e aveva avuto lo scopo di esporre il problema preesistente e le misure da adottare. Tale affermazione costituisce non già una constatazione secondo cui la lotta contro la frode da sottovalutazione doganale costituiva un problema nuovo, bensì una conferma che si trattava di una causa importante di sottovalutazione.

192. Da quanto precede risulta che, per tutto il periodo di infrazione e, in particolare, sin dall'inizio di tale periodo, il Regno Unito era pienamente a conoscenza delle caratteristiche essenziali sia della frode sia delle misure che potevano essere adottate per combatterla. Tale conoscenza poteva suscitare dubbi nelle autorità doganali nazionali. Tenuto conto di detti elementi, si pone la questione di accertare quali fossero le contromisure che le autorità di cui trattasi erano tenute ad adottare in forza del diritto dell'Unione.

***b) Sull'obbligo di istituire un'analisi dei rischi, di effettuare controlli precedenti allo svincolo, e sulla necessità di costituire garanzie***

193. La Commissione contesta al Regno Unito di non aver adottato una serie di misure di controllo nel più breve tempo possibile, mentre il rischio di frode era accertato ed era dimostrato che essa era ampiamente diffusa. La Commissione sostiene di aver ripetutamente chiesto agli Stati membri di applicare soglie di valore quali indicatori del rischio di sottovalutazione, di controllare fisicamente le spedizioni dichiarate a valori inferiori alle soglie del prezzo minimo accettabile, di contestare, se del caso, il valore in dogana dichiarato, e di esigere garanzie per coprire i dazi aggiuntivi eventualmente dovuti prima dell'immissione in libera pratica delle merci. Più in particolare, in circostanze come quelle del caso di specie, controlli precedenti allo svincolo sarebbero stati indispensabili in quanto le imprese coinvolte nella frode erano società che scomparivano non appena le dichiarazioni erano contestate, il che avrebbe reso impossibile la riscossione dei dazi dopo l'immissione in libera pratica delle merci importate. Inoltre, il controllo fisico delle merci ancora sotto vigilanza doganale avrebbe consentito di valutare la qualità delle merci al fine di determinarne il valore in dogana. Orbene, salvo che nell'ambito dell'operazione Snake, il Regno Unito non avrebbe adottato tali misure.

<sup>120</sup> V., relazione speciale n. 19/2017 della Corte dei conti, intitolata «Procedure di importazione: le carenze del quadro normativo e un'applicazione inefficace pregiudicano gli interessi finanziari dell'UE», punto 94.

<sup>121</sup> Pertanto, deve essere respinto l'argomento dedotto dal Regno Unito secondo cui è in data 16 giugno 2015 che l'OLAF, quando ha inviato agli Stati membri il messaggio di assistenza reciproca AM 2015/013, ha chiesto, per la prima volta, a questi ultimi di adottare misure particolari per combattere contro la frode da sottovalutazione.

<sup>122</sup> Relazione speciale n. 24/2015, citata alla nota 111 delle presenti conclusioni. A tal riguardo, detto Stato membro cita il punto 83 di tale relazione in cui la Corte dei conti ha precisato che un'operazione doganale congiunta con l'OLAF aveva consentito di accertare che «il 40% [di tessuti e calzature originari della Cina] [impresso] in libera pratica nell'ambito del regime doganale 42 era sottovalutat[o]».

194. Invitando gli Stati membri ad applicare gli strumenti preventivi per individuare le possibili importazioni fraudolente, la Commissione ha proposto agli Stati membri, tra gli strumenti potenziali, il metodo OLAF, che consiste, in sostanza, nel calcolare soglie di rischio di sottovalutazione, ossia il prezzo minimo accettabile, per ogni codice di prodotto della nomenclatura combinata interessato (a otto cifre) a partire dal prezzo medio rettificato, vale a dire una media aritmetica (non ponderata) dei valori medi dichiarati all'importazione nei 28 Stati membri per ciascuno di detti codici su un periodo di quattro anni<sup>123</sup>. Il prezzo è rettificato nel senso che sono eliminati valori estremamente bassi o alti che sembrano errati. Il prezzo minimo accettabile è quindi calcolato come pari al 50% del prezzo medio rettificato per i diversi codici di prodotto. La Commissione basa tale metodo sulla sentenza EURO 2004. Hungary<sup>124</sup>, da cui deriverebbe che, quando «il prezzo dichiarato era inferiore al prezzo medio statistico di più del 50%» e quindi al di sotto dei prezzi minimi accettabili, è lecito nutrire seri dubbi quanto alla validità delle dichiarazioni di cui trattasi, cosicché tali merci non possono essere immesse in libera circolazione senza controllo preventivo. La Commissione richiama altresì la sentenza Commissione/Portogallo<sup>125</sup>, nella quale la Corte ha dichiarato che occorre procedere alla verifica di una dichiarazione in dogana, in particolare quando le autorità doganali dispongono di indicazioni concrete circa l'inesattezza di tale dichiarazione.

195. La Commissione contesta altresì al Regno Unito di non esigere la costituzione di garanzie per tutte le dichiarazioni in dogana il cui valore dichiarato possa essere considerato anormalmente basso e che, di conseguenza, debbano essere verificate. Ai sensi dell'articolo 244 del regolamento di esecuzione e dell'articolo 248 del regolamento di applicazione, quando è presentata una dichiarazione in dogana, i dazi applicabili dovrebbero essere pagati o coperti da una garanzia prima dello svincolo delle merci. Il Regno Unito avrebbe omesso di chiedere il versamento di garanzie fondate sull'importo totale dei dazi all'importazione che potevano essere dovuti in violazione di tali disposizioni.

196. Il Regno Unito replica, in sostanza, che spetta alla Commissione dimostrare che le sue scelte riguardo alle misure antifrode erano manifestamente inadeguate o prive di qualsiasi ragionevolezza. Esso ritiene che non fosse tenuto a procedere a verifiche o ad ottenere garanzie in relazione a tutte le dichiarazioni inferiori al 50% del prezzo medio stabilito dall'OLAF<sup>126</sup>. Nella sentenza EURO 2004. Hungary<sup>127</sup>, la Corte avrebbe spiegato che le autorità doganali nazionali erano autorizzate, senza esservi tenute, a basarsi sulla differenza di prezzo per respingere il valore dichiarato. Per quanto riguarda la sentenza Commissione/Portogallo<sup>128</sup>, il Regno Unito sostiene che la Commissione attenua la distinzione tra, da un lato, i motivi per i quali una verifica può giustificarsi in applicazione del regolamento di esecuzione e del regolamento di applicazione, e, dall'altro, il momento in cui la verifica diviene necessaria secondo detta sentenza sopra citata.

197. Il Regno Unito ritiene che fosse esso stesso vittima della frode, cosicché non aveva alcun interesse a consentire il proseguimento di tale attività criminosa. A suo avviso, poiché tale frode era molto difficile da controllare, gli occorreva tempo per comprenderla pienamente e per definire i mezzi migliori per combatterla. Esso ritiene di aver adempiuto il proprio obbligo di combattere la frode di cui trattasi partecipando attivamente alle operazioni di lotta antifrode organizzate dall'OLAF, vale a dire l'ACP Discount nel 2011 e l'operazione Snake nel 2014.

<sup>123</sup> Il metodo OLAF utilizza una media dei prezzi degli Stati membri calcolata su un periodo di 48 mesi.

<sup>124</sup> Sentenza del 16 giugno 2016, C-291/15, EU:C:2016:455, punti 38 e 39.

<sup>125</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punti 50 e 54.

<sup>126</sup> V. paragrafo 55 delle presenti conclusioni.

<sup>127</sup> Sentenza del 16 giugno 2016, C-291/15, EU:C:2016:455.

<sup>128</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punti 50 e 54.

Inoltre, a partire dal 2015 il Regno Unito avrebbe tentato di affrontare la frode da sottovalutazione attraverso l'operazione Breach nell'ambito della quale le sue autorità avrebbero emesso numerosi avvisi di pagamento C18, che rappresentavano un valore di circa GBP 35 milioni in dazi doganali. Inoltre, nel 2016 sarebbe stata lanciata l'operazione Samurai, il che implicherebbe soprattutto controlli preliminari e attività di formazione sul regime doganale 42. Basandosi sulle informazioni relative a queste ultime operazioni, il Regno Unito avrebbe lanciato l'operazione Swift Arrow sin dall'ottobre 2017.

198. Per quanto riguarda la costituzione delle garanzie, il Regno Unito ritiene che, da un lato, il fatto di adottare una concezione generica come quella proposta dalla Commissione riguardo alle garanzie da esigere comporti una violazione inaccettabile dei diritti patrimoniali degli importatori, tanto in forza degli articoli 16 e 17 della Carta quanto dell'articolo 1 del protocollo addizionale n. 1 alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Parigi il 20 marzo 1952 (in prosieguo: il «primo protocollo addizionale»), e che, dall'altro, affinché una richiesta di garanzie sia valida, essa debba fondarsi su una base appropriata per determinare il valore reale delle merci. Il ricorso al prezzo medio per codice di prodotto, previsto nel metodo OLAF, esporrebbe fortemente gli Stati membri a reclami da parte degli operatori.

#### *1) Osservazioni preliminari*

199. Dall'esame degli atti delle parti risulta che la Commissione non nega che il Regno Unito abbia attuato, durante il periodo di infrazione, talune misure dirette a combattere la sottovalutazione fraudolenta, ma sostiene che talune misure utilizzate erano inefficaci per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, mentre altre non sono state affatto applicate. Pertanto, al fine di esaminare gli argomenti dedotti nell'ambito del primo motivo di ricorso, occorre determinare gli obiettivi e la portata degli obblighi incombenti agli Stati membri in forza del diritto doganale dell'Unione, il che consentirà di valutare l'efficacia (o meno) delle misure attuate dal Regno Unito <sup>129</sup>.

200. A tal riguardo, occorre ricordare che, poiché, per tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione, possono essere considerate misure assai diverse, il confronto tra le stesse in termini di efficacia può risultare non molto facile da realizzare nel caso di specie, dato che il diritto dell'Unione concede agli Stati membri una certa libertà quanto alla scelta delle misure <sup>130</sup>. Tuttavia, devono essere considerate inefficaci, a mio avviso, le misure adottate che, tenuto conto delle particolarità di una determinata situazione, non consentono manifestamente di conseguire gli obiettivi perseguiti dal diritto primario e dal diritto derivato dell'Unione. A tal fine, occorre approvare uno degli argomenti difensivi dedotti dal Regno Unito nell'ambito del presente procedimento, secondo il quale spetta alla Commissione dimostrare, in particolare, che le misure che tale Stato sostiene di aver attuato durante il periodo di infrazione al fine di prevenire la frode di cui trattasi erano manifestamente prive di effettività ai fini dell'efficace riscossione di tutte le

<sup>129</sup> Osservo che, nel suo ricorso, la Commissione fa certamente riferimento alla violazione del principio generale di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE come base giuridica del primo motivo. Tuttavia, come è già stato esposto al paragrafo 173 delle presenti conclusioni, l'articolo 325 TFUE e le disposizioni doganali in questione devono essere considerate come espressione specifica di tale principio generale, cosicché non occorre esaminare la violazione dell'obbligo generale di leale cooperazione nell'ambito del presente motivo.

<sup>130</sup> V. paragrafi da 175 a 177 delle presenti conclusioni.

risorse proprie dell'Unione a titolo di dazi doganali<sup>131</sup>. Tenuto conto della durata dell'infrazione contestata al Regno Unito, ritengo che occorra prendere in considerazione il fatto che il grado di efficacia di una misura attuata da uno Stato membro può apparire solo nell'ambito della sua analisi dettagliata. Al fine di evitare così di svantaggiare retroattivamente uno Stato membro alla luce delle conoscenze acquisite successivamente, l'inefficacia delle misure effettivamente applicate può essere contestata solo ex ante, vale a dire alla luce delle conoscenze di cui disponevano le autorità nazionali competenti al momento della loro attuazione. Ciò non vale, tuttavia, nei casi in cui il diritto dell'Unione imponga imperativamente agli Stati membri l'obbligo di adottare talune misure determinate. In un caso del genere, l'efficacia della misura di cui trattasi dovrebbe essere già oggetto di ponderazione da parte dello stesso legislatore dell'Unione, cosicché la semplice mancata attuazione di quest'ultima costituisce una violazione del diritto dell'Unione.

## 2) Sull'obbligo di ricorrere all'analisi dei rischi

201. L'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario e l'articolo 46, paragrafi 2 e 4, del codice doganale dell'Unione, applicabili rispettivamente prima e dopo il 1° giugno 2016, obbligano entrambi le autorità nazionali ad effettuare controlli doganali basati su un'«analisi dei rischi» e ad applicare una «gestione del rischio». Il regolamento (CE) n. 648/2005<sup>132</sup> e le sue disposizioni di applicazione<sup>133</sup> hanno istituito un sistema di gestione dei rischi comuni nell'Unione, secondo il quale i controlli doganali si basano in particolare su un'analisi dei rischi, utilizzando procedimenti informatici<sup>134</sup>. Attualmente, le norme in materia di gestione del rischio sono previste all'articolo 46 del codice doganale dell'Unione, il cui paragrafo 2 riprende, in sostanza, l'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario. Quest'ultimo, in particolare, applicabile all'inizio del periodo di infrazione (ossia dal novembre 2011 al giugno 2016), prevedeva che i controlli doganali, diversi dai controlli a campione, «*si fondano sull'analisi dei rischi, utilizzando procedimenti informatici, al fine di identificare e quantificare i rischi e di sviluppare le misure necessarie per effettuare una valutazione degli stessi*»<sup>135</sup>. Pertanto, tali disposizioni impongono, in sostanza, agli Stati membri di istituire un sistema di gestione dei rischi per effettuare controlli doganali ordinari<sup>136</sup>.

<sup>131</sup> Mi sembra che, da un lato, la Commissione, ammettendo che essa debba dimostrare, nel suo ricorso, che le misure adottate dal Regno Unito non erano effettive, accetti l'argomento difensivo di tale Stato. D'altro lato, la Commissione contesta l'argomento del Regno Unito secondo cui essa non è tenuta a dimostrare che le eventuali misure adottate da tale Stato fossero manifestamente inadeguate. Orbene, tenuto conto dell'obiettivo della lotta contro la frode sancito all'articolo 325 TFUE, tali argomenti equivalgono, in realtà, ad affermare la stessa cosa in altri termini.

<sup>132</sup> Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2005, che modifica il regolamento n. 2913/92 (GU 2005, L 117, pag. 13).

<sup>133</sup> Regolamento (CE) n. 1875/2006 della Commissione, del 18 dicembre 2006, che modifica il regolamento n. 2454/93 (GU 2006, L 360, pag. 64).

<sup>134</sup> Si tratta del sistema di controllo delle importazioni denominato «Import Control System» (ICS) entrato in vigore il 1° gennaio 2011. Tale normativa concretizzava il programma internazionale lanciato in origine dagli Stati Uniti («Customs Trade Partnership Against Terrorism»), e successivamente, nel 2005, dall'Organizzazione mondiale delle dogane (OMD), che stabiliva, in particolare, il quadro delle norme cosiddette «SAFE» volte a garantire gli scambi di merci senza nuocere alla loro fluidità anticipando l'invio dei dati alle autorità competenti.

<sup>135</sup> Il corsivo è mio. Inoltre, l'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione prevede che «i controlli doganali diversi dai controlli casuali si basano principalmente sull'analisi dei rischi effettuata mediante procedimenti informatici [di trattamento dei dati] al fine di identificare e valutare i rischi e di mettere a punto le contromisure necessarie» (il corsivo è mio).

<sup>136</sup> Sulla distinzione tra la nozione di «gestione del rischio» e quella di «analisi dei rischi», v. Drobot, E., e Klevleeva, A., «Risk management in customs control», Munich Personal RePEc Archive, 2016. Tuttavia, alla luce delle disposizioni dell'articolo 46 del codice doganale dell'Unione e dei lavori preparatori dell'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario, l'espressione «gestione del rischio» sembra riferirsi alla gestione nazionale o comune (a livello dell'Unione) dei rischi. La nozione di «analisi dei rischi» mi sembra riferita specificamente all'analisi effettuata dagli Stati, nell'ambito del controllo doganale, al fine di «identificare e valutare i rischi e di mettere a punto le contromisure necessarie».

202. La gestione dei rischi è divenuta, a livello mondiale, uno strumento importante in materia di controllo doganale<sup>137</sup> ed è stata oggetto di vari studi<sup>138</sup>. In mancanza di disposizioni comunitarie in materia, la Commissione ha aggiunto una definizione della nozione di «gestione del rischio» nella sua proposta di regolamento (CE) n. 648/2005<sup>139</sup>, che comprende la «sistematica identificazione e attuazione di tutte le misure necessarie per limitare l'esposizione ai rischi», espressione in cui rientrano «attività quali raccolta di dati e informazioni, analisi e valutazione dei rischi, prescrizione e adozione di misure e regolare monitoraggio e riesame del processo e dei suoi risultati, sulla base di fonti e strategie internazionali, comunitarie e nazionali»<sup>140</sup>. La nozione di «analisi dei rischi» è stata inserita, nel codice doganale comunitario, dal regolamento n. 648/2005, che ha modificato il suo articolo 13. La Commissione ha spiegato tale aggiunta come necessità di «introdu[rre] l'obbligo per gli Stati membri di usare tecniche di analisi dei rischi», precisando al contempo che, in «finché non [fossero esistiti] criteri comunitari o internazionali, [sarebbero stati applicati] criteri nazionali [come avveniva al momento dell'adozione di tale proposta]»<sup>141</sup>. Con detta nuova disposizione, la Commissione mirava, in particolare, a stabilire un «un quadro comune in materia di gestione del rischio», pur consentendo che sistemi nazionali di analisi dei rischi e criteri nazionali potessero continuare ad essere utilizzati<sup>142</sup>.

203. Pertanto, l'analisi contestuale del diritto doganale dell'Unione avvalora la conclusione derivante da un'interpretazione letterale dell'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario, e dell'articolo 46, paragrafi 2 e 4, del codice doganale dell'Unione, secondo la quale l'attuazione di un'analisi e della valutazione dei rischi fondate su un'analisi sistematica dei dati da parte degli Stati membri, conformemente ai diritti doganali comunitario e dell'Unione, è un obbligo e non una facoltà. Le misure di controllo doganale attuate devono, dal canto loro, fondarsi su un'analisi dei rischi, il che implica che esse devono essere selezionate in funzione dei rischi individuati al momento della loro valutazione ed essere idonee a neutralizzarli. Pertanto, come è già stato chiarito<sup>143</sup>, l'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario e l'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione, interpretati alla luce dell'articolo 325 TFUE, devono essere intesi nel senso che implicano, in particolare, l'obbligo per gli Stati membri di adattare, in modo permanente, gli strumenti di analisi dei rischi, affinché questi ultimi coprano in qualsiasi momento i rischi individuati dai controlli doganali e tengano conto, costantemente, dei loro sviluppi. Ciò significa che l'analisi dei rischi effettuata dagli Stati membri dovrebbe, tra l'altro, determinare quali merci debbano essere soggette a controlli e con quali mezzi.

<sup>137</sup> V. Widdowson, D., «Managing risk in the customs context», in De Wolf, L., e Sokol, J.B. (a cura di), *Customs Modernization Handbook*, World Bank, Washington D.C., pagg. da 91 a 99.

<sup>138</sup> V. Widdowson, D., op.cit. V. anche Dunne, M. «À propos de la gestion des risques», OMD Actualité, giugno 2010, nonché Jacob, C., e Zaharia, S., «Risk management – a new priority system customs and its consequences», Munich Personal RePEc Archive Paper 39352, reso disponibile il 17 giugno 2012.

<sup>139</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CEE) n. 2913/92 (COM/2003/0452 definitivo), v. modifica dell'articolo 4.

<sup>140</sup> Tuttavia, a quanto mi consta, nel diritto dell'Unione non esiste una definizione della nozione di «analisi dei rischi». L'OMD la qualifica come «uso sistematico dell'informazione per stabilire con quale frequenza si verificano i rischi determinati e l'entità delle loro probabili conseguenze». V. Berr, C., *Répertoire de droit commercial, Douanes*, Dalloz, gennaio 2013 (aggiornamento: marzo 2019), punto 68. V., altresì, *le recueil de l'OMD sur la gestion des risques en matière douanière*, disponibile all'indirizzo [https://ec.europa.eu/taxation\\_customs/general-information-customs/customs-risk-management/international-cooperation\\_fr#heading\\_2](https://ec.europa.eu/taxation_customs/general-information-customs/customs-risk-management/international-cooperation_fr#heading_2).

<sup>141</sup> V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 2913/92 (COM/2003/0452 definitivo), relazione, punto 3. V., altresì, comunicato IP/03/1100. Tali proposte sono state approvate dal Parlamento europeo, cosicché il regolamento n. 648/2005 è stato pubblicato nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* il 4 maggio 2005 (GU 2005, L 117, pag. 13) ed è entrato in vigore l'11 maggio 2005.

<sup>142</sup> V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento n. 2913/92.

<sup>143</sup> V. paragrafo 175 delle presenti conclusioni.

204. Da quanto precede risulta che, nel contesto della presente causa, a partire dal momento in cui un rischio rilevante di frode doganale su tutto il territorio doganale dell'Unione, riguardante prodotti importati dalla Cina, era noto a livello dell'Unione, gli Stati membri erano tenuti, in particolare, in forza dell'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario (e successivamente, dell'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione), ad adeguare i propri metodi nazionali di gestione dei rischi in materia doganale. Infatti, come è già stato rilevato<sup>144</sup>, le autorità doganali del Regno Unito erano pienamente a conoscenza del rischio in questione, il che implica che esse avrebbero dovuto altresì adeguare, entro un termine ragionevole, i loro metodi di analisi del rischio tenendo conto delle informazioni disponibili ed effettuando i controlli doganali necessari<sup>145</sup>. Poiché dal fascicolo risulta che il Regno Unito era a conoscenza dei fatti relativi allo schema di frode doganale, nel 2007, e che, successivamente, è stato regolarmente tenuto al corrente dell'evoluzione di quest'ultimo principalmente tramite la Commissione, mi sembra difficile ammettere l'argomento del convenuto secondo cui la mancata adozione e attuazione di uno strumento di analisi dei rischi per l'inizio del periodo di infrazione nel novembre 2011, ossia quattro anni dopo la ricezione delle informazioni pertinenti da parte delle autorità di detto Stato, è conforme all'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario.

205. Dai suoi atti risulta che il Regno Unito non contesta, in sostanza, la circostanza di non aver fatto ricorso, durante il periodo di infrazione, ad un metodo di analisi dei rischi per individuare le frodi doganali connesse alla sottovalutazione. Tuttavia, in risposta alle affermazioni della Commissione, il Regno Unito spiega che l'elaborazione di un metodo adeguato di analisi dei rischi ha richiesto un certo tempo a causa, in particolare, della natura complessa della frode in questione<sup>146</sup>, mentre il metodo OLAF era inadeguato alla situazione specifica del Regno Unito. È certamente vero che, come sostiene lo Stato convenuto, gli articoli 3 e 46 del codice doganale dell'Unione (corrispondente quest'ultimo all'articolo 13 del codice doganale comunitario) non richiedono che gli Stati membri istituiscano un certo tipo di metodi di valutazione dei rischi e non si oppongono quindi in alcun modo al fatto che uno Stato membro, al fine di individuare le frodi doganali connesse alla sottovalutazione, non si basi sui prezzi medi statistici, ma si avvalga di un metodo incentrato, in modo mirato e specifico, sugli operatori specializzati in tale tipo di frode, come hanno fatto alla fine le autorità doganali del Regno Unito nell'ambito dell'operazione Swift Arrow. In realtà, così facendo, il Regno Unito riconosce, implicitamente, che esso non disponeva, durante il periodo di infrazione, di un metodo adeguato per effettuare le analisi dei rischi. Orbene, mi sembra che tale giustificazione sia priva di pertinenza rispetto all'obbligo previsto all'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario e all'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione.

206. Tale conclusione è corroborata dall'analisi degli elementi di prova contenuti nel fascicolo relativo alle operazioni di controllo doganale svolte dal Regno Unito nel corso del periodo di infrazione, dalle quali risulta, in particolare, che le autorità di tale Stato membro si erano avvalse degli strumenti di analisi dei rischi unicamente nell'ambito dell'operazione Snake, la cui fase operativa ha avuto luogo tra il 17 febbraio e il 17 marzo 2014, nel cui contesto la Commissione ha

<sup>144</sup> V. paragrafi da 188 a 190 delle presenti conclusioni.

<sup>145</sup> La Commissione fa valere del resto la violazione, da parte del Regno Unito, del suo obbligo di adottare strumenti di analisi dei rischi entro un termine ragionevole, sottolineando che tale Stato avrebbe dovuto istituire prima tali strumenti.

<sup>146</sup> Il Regno Unito insiste sul fatto che esso doveva «dotarsi di strutture adeguate per sviluppare ed effettuare controlli preliminari al di fuori del porto», «dedicare tempo e risorse considerevoli ai lavori preparatori, all'elaborazione e alla sperimentazione dei processi applicabili ai controlli preliminari tenuto conto dell'entità della frode, ma anche all'introduzione degli orientamenti operativi corrispondenti, all'elaborazione a livello nazionale delle politiche e dei processi in materia di garanzie assunte sulle spedizioni particolari sospettate di frode da sottovalutazione, all'elaborazione di un programma di sorveglianza degli operatori sospetti e delle loro catene di approvvigionamento, nonché all'elaborazione di un programma di formazione degli operatori».

raccomandato agli Stati membri di applicare, tra le altre misure, soglie di valore come indicatori di rischio<sup>147</sup>. È pacifico che il Regno Unito ha partecipato a tale operazione, utilizzando i profili di rischio raccomandati dall'OLAF, ossia il metodo OLAF quale soglia di rischio, e ha effettuato controlli adeguati nel corso di tale operazione. Tuttavia, come sostenuto dalla Commissione, senza essere contraddetta su tale punto dal Regno Unito, tali misure sono durate solo un mese, ossia durante la fase operativa di detto processo. In altri termini, oltre a tale fase operativa, le autorità del Regno Unito non procedevano ad un controllo basato sull'analisi dei rischi e controllavano, all'epoca, gli importatori dopo lo sdoganamento per rivolgere loro domande successivamente<sup>148</sup>.

207. Inoltre, nell'ambito della sua difesa, in risposta, segnatamente, alle affermazioni della Commissione relative alla mancata attuazione di un'analisi dei rischi, il Regno Unito fa valere che tale mancanza era dovuta, in particolare, al fatto che il metodo OLAF non tiene conto delle peculiarità del mercato britannico e comporta l'individuazione di un gran numero di importazioni legittime come merci sottovalutate<sup>149</sup>. A tal riguardo, occorre rilevare che detta critica si basa sull'erronea premessa secondo cui la violazione, in forza del diritto dell'Unione, trae origine dal fatto che il Regno Unito non ha adottato una forma particolare di controllo doganale raccomandata dalla Commissione o dall'OLAF<sup>150</sup>. Orbene, dalla descrizione della violazione oggetto del primo motivo del ricorso, nonché da altri atti della Commissione, risulta che quest'ultima contesta al Regno Unito di non aver fatto ricorso ad alcun metodo di analisi dei rischi. Infatti, come risulta dall'analisi che precede, l'articolo 3 e l'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione, nonché l'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario impongono agli Stati membri l'adozione, nell'ambito di controlli doganali, di analisi dei rischi, cosicché, anche se, per motivi noti solo ad esso, il Regno Unito non ha ritenuto opportuno applicare il metodo della Commissione, ciò non gli ha impedito di elaborare esso stesso e di effettuare controlli doganali<sup>151</sup>. Di conseguenza, ritengo che le critiche espresse dal Regno Unito relativamente al metodo OLAF quale strumento di rischio siano irrilevanti.

208. Ciò premesso, per motivi di completezza delle presenti conclusioni, occorre ricordare che, ai sensi dell'articolo 28, paragrafo 1, TFUE, l'Unione «comprende un'unione doganale che si estende al complesso degli scambi di merci e comporta il divieto, fra gli Stati membri, dei dazi doganali all'importazione e all'esportazione e di qualsiasi tassa di effetto equivalente, come pure l'adozione di una tariffa doganale comune nei loro rapporti con i paesi terzi» e che l'articolo 3, paragrafo 1,

<sup>147</sup> È pacifico che, nell'ambito dell'ACP Discount, svoltosi nel novembre e nel dicembre 2011, il Regno Unito non ha fatto ricorso all'analisi dei rischi, mentre gli orientamenti di tale operazione prevedevano, tra l'altro, la determinazione di una soglia di rischio da applicare sui prezzi delle merci. Inoltre, l'operazione Samurai, che ha avuto luogo nel settembre 2016 e nel cui ambito il Regno Unito avrebbe intrapreso azioni di controllo e di formazione prima dello sdoganamento, ha avuto una portata limitata, estendendosi unicamente a due importatori in particolare. L'operazione Breach, condotta dal maggio 2015 e che sarebbe tuttora in corso, secondo quanto affermato dal Regno Unito in udienza, comprendeva solo misure volte unicamente a contestare a posteriori i valori ritenuti troppo bassi per essere credibili (v. relazione OLAF, punto 2, in particolare, 2.1.6 e 2.3, e, inoltre, «Guidelines for Preventing and Detecting Irregularities (under-invoicing) in imports of textiles and footwear», punti da 5 a 9).

<sup>148</sup> Infatti, dal verbale della riunione tra l'HMRC e l'OLAF del 13 giugno 2014 risulta che il Regno Unito avrebbe svolto indagini relative agli importatori che potevano sottovalutare le merci. È stato sottolineato che, poiché le autorità del Regno Unito avevano adottato misure successive allo svincolo, era «poco probabile (...) che fosse riscossa una qualsiasi obbligazione».

<sup>149</sup> Nell'ambito del presente motivo occorre esaminare le critiche mosse al metodo OLAF quale strumento di individuazione dei rischi, mentre l'analisi di tale metodo quale base per calcolare le perdite di risorse proprie tradizionali rientra nell'esame del secondo motivo del presente ricorso.

<sup>150</sup> Le critiche del Regno Unito relative all'utilizzo dello stesso metodo per calcolare il deficit di risorse proprie tradizionali saranno esaminate nell'ambito dell'esame del secondo motivo di ricorso.

<sup>151</sup> Dopo aver esaminato i risultati dell'operazione Snake, un certo numero di Stati membri, vale a dire la Repubblica ceca, l'Ungheria, la Repubblica di Polonia, la Repubblica di Slovenia e la Repubblica slovacca, hanno deciso di sviluppare il proprio sistema di soglie di prezzo accettabili, e ciò, in particolare, a motivo dell'obiezione sollevata dalla Repubblica ceca secondo cui tale Stato membro disponeva di un livello di prezzi medi delle merci notevolmente inferiore. La Commissione aggiunge che la Repubblica di Polonia ha sollevato questioni sul metodo OLAF, chiedendo al JRC documenti supplementari a tal fine. Tale circostanza conferma, a mio avviso, che tale metodo non è mai stato considerato dalla Commissione come un metodo di valutazione obbligatorio per gli Stati membri.

lettera a), TFUE, sancisce una competenza esclusiva nel settore dell'unione doganale<sup>152</sup>. A tal riguardo, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, nell'esercitare tale competenza, le norme doganali dell'Unione sono codificate nel codice doganale dell'Unione (nonché nel regolamento di applicazione e nel regolamento di esecuzione) e direttamente applicabili negli Stati membri<sup>153</sup>. Questi ultimi, ai sensi dell'articolo 291 TFUE, sono competenti per l'esecuzione di tale normativa<sup>154</sup>. Sebbene la riscossione dei dazi doganali rimanga a carico degli Stati membri<sup>155</sup>, l'esercizio di tale funzione richiede una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione<sup>156</sup>. Pertanto, da un lato, nel settore della lotta contro la frode, in base all'articolo 325 TFUE<sup>157</sup>, alla Commissione e, in particolare all'OLAF, sono stati conferiti vari poteri di controllo e di indagine<sup>158</sup>. D'altro lato, per quanto riguarda, segnatamente, la gestione dei rischi, l'Unione ha adottato una strategia per garantire il rispetto delle norme minime in materia di gestione dei rischi e di controllo nel settore doganale<sup>159</sup>, prevedendo che le amministrazioni doganali nazionali adottino misure al fine di riformare le procedure, le tecniche e le risorse in materia di controlli effettuati sulle merci<sup>160</sup>. Tenuto conto delle disposizioni summenzionate, e alla luce della missione di interesse generale conferita alla Commissione in forza dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE<sup>161</sup>, ritengo che la Commissione fosse autorizzata ad elaborare criteri non vincolanti, quali il metodo OLAF, per consentire agli Stati membri di effettuare un'analisi dei rischi nell'ambito dei loro controlli doganali, tanto più che, nel caso di specie, le frodi doganali in questione riguardavano l'Unione nel suo insieme e che il catalogo di strumenti di cooperazione tra

<sup>152</sup> L'aspetto esterno di tale competenza è la politica commerciale comune per la quale l'Unione possiede anche una competenza esclusiva in forza dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, e le disposizioni di diritto derivato hanno come base giuridica, tra l'altro, l'articolo 207 TFUE che sancisce tale politica. Per quanto riguarda, in particolare, la determinazione del valore in dogana, che è all'origine della frode doganale di cui trattasi, le disposizioni del codice doganale comunitario e del codice doganale dell'Unione mirano ad attuare l'accordo relativo all'applicazione dell'articolo VII dell'Accordo generale sulle tariffe doganali e sul commercio del 1994, contenuto nell'allegato 1A dell'Accordo che istituisce l'Organizzazione mondiale del commercio, norme che costituiscono anch'esse un settore di competenza esclusiva dell'Unione [v., in particolare, parere 1/94 (Accordi allegati all'Accordo OMC), del 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, punto 34), e Fabio, M., *Customs Law of the European Union*, 4ª ed., Wolters Kluwer, 2012, punto 4.01].

<sup>153</sup> La base giuridica del codice doganale dell'Unione è costituita dagli articoli 33, 114 e 207 TFUE.

<sup>154</sup> Sulla ripartizione delle competenze a partire dal Trattato di Lisbona, v. Grave J.-M., «The Impact of the Lisbon Treaty on Customs Matters: A Legal Assessment», *Global Trade and Customs Journal*, vol. 5, n. 3, 2010, pag. 110. Sul «federalismo esecutivo», v. Limbach, K., *Uniformity of Customs Administration in the European Union*, Bloomsbury Publishing, Londra, novembre 2015, pag. 132.

<sup>155</sup> In materia di controllo doganale, agli Stati membri sono stati conferiti taluni poteri, tanto che la dottrina menziona la «competenza residua» degli Stati membri nel settore doganale (v., in particolare, Albert, J.-L., «L'Union douanière, les apparences d'une solidarité européenne historique», *Gestion & finances publiques*, vol. 4, n. 4, 2017, pagg. da 59 a 69, e Natarel, E., «Le phénomène douanier dans le marché intérieur: à propos de l'exemple français», *Revue des affaires européennes*, n. 4, 2005, pag. 637). Sull'«abbandono» delle competenze tradizionali in materia doganale degli Stati a vantaggio delle autorità dell'Unione, v., in particolare, Soulard, C., «Union douanière – Taxation des marchandises» *JurisClasseur Europe*, fasc. 500, 2016, punti 35 e 58.

<sup>156</sup> Per tale ragione, l'articolo 33 TFUE prevede una base giuridica relativa alla cooperazione doganale tra gli Stati membri e la Commissione. Per quanto riguarda, in particolare, il coordinamento in materia di frode, occorre aggiungere che l'articolo 325, paragrafo 3, TFUE stabilisce che gli Stati membri coordinano la loro azione diretta a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione contro la frode, organizzando, con l'aiuto della Commissione, una stretta e regolare cooperazione tra le autorità competenti.

<sup>157</sup> In precedenza, articolo 280 CE.

<sup>158</sup> V., ad esempio, regolamento (CE, Euratom) n. 2988/95 del Consiglio, del 18 dicembre 1995, relativo alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità (GU 1995, L 312, pag. 1), regolamento (Euratom, CE) n. 2185/96 del Consiglio, dell'11 novembre 1996, relativo ai controlli e alle verifiche sul posto effettuati dalla Commissione ai fini della tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee contro le frodi e altre irregolarità (GU 1996, L 292, pag. 2), e regolamento (CE) n. 1073/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 maggio 1999, relativo alle indagini svolte dall'Ufficio per la lotta antifrode (OLAF) (GU 1999, L 136, pag. 1).

<sup>159</sup> V., in particolare, comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale europeo sulla gestione dei rischi doganali e la sicurezza della catena di approvvigionamento, COM/2012/0793 final.

<sup>160</sup> Per quanto riguarda, più in particolare, la normativa doganale, il legislatore dell'Unione ha previsto l'obbligo di ricorrere ad un'analisi dei rischi basata sui «criteri elaborati a livello nazionale, comunitario e, se disponibili, internazionale». V. testo dell'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario e dell'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione.

<sup>161</sup> Dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE risulta che la Commissione, in particolare, «promuove l'interesse generale dell'Unione», «vigila sull'applicazione del diritto dell'Unione» ed «esercita funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati». Sull'applicazione di tale disposizione in materia doganale, v. Lyons, T., *EC Customs Law*, Oxford University Press, Oxford, 2018, pag. 138.

gli Stati membri e la Commissione non è limitato<sup>162</sup>. Ciò posto, occorre sottolineare che, anche se la Commissione ha precisato, nelle sue comunicazioni, gli obiettivi della gestione dei rischi<sup>163</sup>, in mancanza di norme armonizzate relative ai metodi di analisi dei rischi<sup>164</sup>, gli Stati membri erano e sono liberi di scegliere gli strumenti specifici di gestione dei rischi durante il periodo di infrazione<sup>165</sup>, come ha ammesso, del resto, la Commissione nei suoi atti e nel corso dell'udienza.

209. Per quanto attiene ai criteri sostanziali del metodo OLAF, quale strumento di analisi dei rischi, nel caso di specie, occorre rilevare che, come risulta dalle risposte della Commissione ai quesiti scritti posti dalla Corte, in quanto strumento di individuazione delle frodi doganali, tale metodo è stato oggetto di un dibattito approfondito tra gli Stati membri. Pertanto, la sua introduzione, quale strumento di analisi dei rischi, sarebbe avvenuta in base a una decisione consensuale tra gli stessi<sup>166</sup>. Le spiegazioni fornite dalla Commissione, secondo le quali le soglie di rischio di sottovalutazione (prezzo minimo accettabile) per ogni codice di prodotto della nomenclatura combinata di cui trattasi (a otto cifre) erano calcolate a partire dal prezzo medio rettificato, vale a dire la media aritmetica (non ponderata) dei valori medi dichiarati all'importazione nei 28 Stati membri per ciascuno di detti codici su un periodo di quattro anni, testimoniano che tale metodo non è arbitrario, tanto più che dalla giurisprudenza si evince che l'uso dei dati statistici, al fine di contestare l'esattezza del valore in dogana dichiarato, ossia l'esistenza di un valore in dogana dichiarato inferiore al 50% del prezzo medio rettificato, attesta la presenza di una frode da sottovalutazione che può suscitare dubbi<sup>167</sup>. Mi sembra quindi che il metodo OLAF, quale strumento di analisi dei rischi, sia basato su criteri oggettivi e neutri.

210. Ritengo, infine, che occorra respingere l'argomento del Regno Unito secondo cui il metodo OLAF comporta l'individuazione di un gran numero di importazioni legittime, il che potrebbe costituire, per gli operatori interessati, una violazione degli articoli 16 e 17 della Carta, relativi, rispettivamente, alla libertà d'impresa e al diritto di proprietà. A tal riguardo, poiché l'analisi dei rischi prevista all'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario e all'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione costituisce una gestione del rischio astratta,

<sup>162</sup> V. Lyons, T., op. cit., pag. 147.

<sup>163</sup> Nella «Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio e al Comitato economico e sociale relativa alla strategia dell'UE per la gestione dei rischi doganali: affrontare i rischi, rafforzare la sicurezza della catena di approvvigionamento e agevolare gli scambi (COM/2014/527), la Commissione ha sottolineato che la «la gestione dei rischi del movimento di merci (...) [richiedeva] la capacità di identificare, valutare e analizzare l'intera gamma di minacce e rischi connessi alle merci e ai relativi movimenti», una gestione che doveva «tener conto della diversità dei rischi, (...) del loro impatto e delle loro conseguenze qualora tali rischi si [fossero concretizzati] onde attuare misure di controllo e di riduzione dei rischi nel momento e nel luogo più opportuno della catena di approvvigionamento» (v. allegato della comunicazione citata alla nota 159, punto I).

<sup>164</sup> V. Charroux, G., e Woerth, E., «Rapport sur l'évaluation de l'action de la douane dans la lutte contre les fraudes et trafics», del 3 giugno 2015, per l'Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques.

<sup>165</sup> Sebbene l'analisi dei rischi sia stata introdotta nel codice doganale comunitario nel 2005, sono stati necessari nove anni perché la Commissione adottasse la comunicazione menzionata alla nota 163, che prevedeva un'analisi dell'attuazione della politica di gestione dei rischi in materia doganale e che proponeva una strategia in materia. V., in particolare, la «Strategia dell'UE per la gestione dei rischi doganali», allegata a tale documento e disponibile all'indirizzo <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014DC0527&from=ET>.

<sup>166</sup> La Commissione ha aggiunto che, in sede di riesame dell'ACP Discount (novembre e dicembre 2011) effettuato dai servizi della Commissione una volta conclusa l'azione, tra tutti gli Stati membri si è raggiunto un ampio consenso sulla necessità di mantenere le giuste soglie di prezzo. Per tale ragione, l'operazione Snake del 2014 avrebbe applicato nuovamente il prezzo minimo accettabile fissato al 50% del prezzo medio rettificato. Gli Stati membri non avrebbero sollevato la questione di una modifica di tale soglia in fase di analisi dei risultati dell'operazione Snake. Tuttavia, la Commissione conferma che nessuno Stato membro ha chiesto una riduzione del prezzo minimo accettabile.

<sup>167</sup> V. sentenza del 16 giugno 2016, EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455). Al punto 38 di tale sentenza la Corte si è premurata di sottolineare che «l'autorità doganale interessata [aveva] considerato che il valore di transazione dichiarato delle merci importate fosse eccezionalmente basso rispetto al valore statistico medio per l'importazione di merci comparabili», confermando così che il «valore statistico medio» delle merci può essere utilizzato per contestare l'esattezza del valore in dogana dichiarato.

nell'esaminare i rischi doganali e nel pianificare le contromisure necessarie, vale a dire un piano d'azione per l'attuazione delle misure di controllo doganale, non vedo il motivo per cui siffatta gestione dei rischi possa pregiudicare i diritti fondamentali previsti da tali disposizioni della Carta.

### 3) *Sull'obbligo di effettuare controlli prima dello svincolo*

211. L'articolo 13, paragrafo 1, del codice doganale comunitario, applicabile all'inizio del periodo di infrazione, prevedeva che l'«autorità doganale può, alle condizioni stabilite dalle disposizioni in vigore, effettuare tutti i controlli ritenuti necessari»<sup>168</sup>. La norma che gli è succeduta, l'articolo 46, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione, contiene, al primo comma, una disposizione analoga e il secondo comma aggiunge un elenco, non tassativo, di vari controlli doganali ai quali gli Stati membri possono fare ricorso. Dal testo di tali disposizioni e, più precisamente, dall'uso del verbo «può», risulta, a mio avviso, che esse non mirano a istituire un ordine di priorità tra i diversi tipi di controllo doganale<sup>169</sup>. Ne consegue, a mio avviso, che dette disposizioni conferiscono alle autorità doganali nazionali, quando effettuano controlli doganali, un certo potere discrezionale nella scelta e nell'applicazione delle modalità del controllo doganale<sup>170</sup>. Tale lettura è del resto corroborata dalle disposizioni relative allo svincolo delle merci<sup>171</sup>.

212. Tuttavia, come è già stato esposto in precedenza<sup>172</sup>, per quanto riguarda l'interpretazione della portata degli obblighi previsti all'articolo 325 TFUE, il potere discrezionale di cui dispongono le autorità doganali degli Stati membri quanto alla scelta delle misure di controllo doganale è limitato dall'obbligo di garantire un'efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione. Inoltre, come è già stato rilevato, spetta alle autorità doganali nazionali, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera a), del codice doganale dell'Unione, istituire misure volte a «tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e dei suoi Stati membri». L'importanza di tale obiettivo nel codice doganale dell'Unione è sottolineata dal posto che tale disposizione occupa proprio all'inizio di tale codice, e gli Stati membri devono quindi garantire l'assolvimento di tale compito<sup>173</sup>. In sintesi, sebbene l'articolo 13, paragrafi 1 e 2, del codice doganale comunitario e l'articolo 46, paragrafi 1 e 2, del codice doganale dell'Unione conferiscano l'attuazione e la scelta dei metodi di controllo doganale alle autorità degli Stati membri che beneficiano di un certo potere discrezionale al riguardo, le misure scelte non devono essere prive di efficacia.

213. Ritengo quindi che siano conformi all'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione i metodi di controllo doganale, come quelli di cui trattasi, i quali, per preservare gli interessi finanziari dell'Unione, consentono di gestire efficacemente i rischi gravi e individuati in un determinato momento e in un determinato spazio, sulla base dell'analisi dei rischi descritta ai paragrafi precedenti delle presenti conclusioni. Infatti, come è stato più volte rilevato nel corso del periodo di infrazione, il rischio principale individuato contro gli interessi finanziari

<sup>168</sup> Detto paragrafo è stato formulato in questi termini fin dalla sua adozione [v. proposta di regolamento (CEE) del Consiglio recante il codice doganale comunitario (COM/90/71 def., GU 1990, C 128, pag. 1)] ed è attualmente ripreso in modo analogo all'articolo 46, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione. Sull'evoluzione di tale disposizione, v. paragrafo 202 delle presenti conclusioni.

<sup>169</sup> Inoltre, rilevo che l'articolo 5, punto 3, del codice doganale dell'Unione, che definisce la nozione di «controlli doganali», include gli «atti specifici espletati dall'autorità doganale al fine di garantire la conformità con la normativa doganale e con le altre norme che disciplinano l'entrata, l'uscita, il transito, la circolazione, il deposito e l'uso finale delle merci in circolazione tra il territorio doganale dell'Unione e i paesi o territori non facenti parte di tale territorio, nonché la presenza e la circolazione nel territorio doganale dell'Unione delle merci non unionali e delle merci in regime di uso finale».

<sup>170</sup> V., in particolare, Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pag. 525.

<sup>171</sup> V., in particolare, articolo 73 del codice doganale dell'Unione e conclusioni dell'avvocato generale Jääskinen nella causa Codirex Expeditie (C-542/11, EU:C:2013:123, paragrafi 51 e segg.).

<sup>172</sup> V. paragrafi da 175 a 177 delle presenti conclusioni.

<sup>173</sup> Sul compito delle autorità doganali in forza di tale disposizione, v. Lyons, T., op. cit., pagg. 72 e segg.

dell'Unione durante il periodo di infrazione consisteva, in particolare, in importazioni massicce di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina, importazioni che erano state sottovalutate ed erano caratterizzate, da un lato, da una dichiarazione sistematica e deliberata delle merci al di sotto del loro valore reale, e, dall'altro, dalla mancanza di affidabilità delle società operanti coinvolte, che erano costituite, in linea generale, al solo scopo di perpetrare tale frode e che sono state liquidate non appena la dichiarazione in dogana che avevano presentato veniva contestata dalle autorità doganali nazionali. Pertanto, tale schema di frode doganale si traduce in una riduzione significativa dei dazi doganali che possono essere riscossi sulle merci immesse in libera circolazione. È tenendo conto di tale situazione di fatto che occorre valutare l'efficacia delle misure di controllo doganale adottate dal Regno Unito durante il periodo di infrazione, confrontandole con quelle che la Commissione contesta a tale Stato membro di non aver attuato.

214. A tal riguardo, sembra pacifico che, fino all'inizio dell'operazione Swift Arrow nell'ottobre 2017, il Regno Unito non ha adottato, in linea generale, misure di controllo doganale prima dello svincolo, quali verifiche precedenti allo sdoganamento o prelievi di campioni, ad eccezione di quelle attuate durante le operazioni Snake, all'inizio del 2014, e Samurai nel settembre 2016. Senza rimettere in discussione tale circostanza, ritenendo che il metodo di valutazione dei rischi proposto dall'OLAF non fosse adatto per individuare le importazioni interessate dalla frode da sottovalutazione, il Regno Unito afferma di aver optato per una strategia consistente nell'effettuare controlli doganali a posteriori, di cui l'operazione Breach, iniziata nel 2015, sarebbe l'esempio principale<sup>174</sup>. Tra i controlli doganali a posteriori, il Regno Unito elenca le visite in loco connesse alle spedizioni sospette, analisi documentali, audit e ispezioni, l'esame del carattere commerciale delle vendite di cui trattasi e l'esame dei legami tra l'importatore, gli spedizionieri e altre imprese, nonché attività di sensibilizzazione rivolte agli importatori, destinate a individuare le attività fraudolente.

215. Per quanto riguarda l'argomento difensivo che il Regno Unito trae dall'impossibilità di applicare controlli precedenti allo svincolo a causa dell'inadeguatezza del metodo OLAF, occorre rilevare che, come è già stato esposto nelle presenti conclusioni<sup>175</sup>, sebbene gli Stati membri non siano tenuti a seguire il metodo di analisi dei rischi proposto dalla Commissione, essi sono comunque soggetti all'obbligo sancito all'articolo 13, paragrafo 2, del codice doganale comunitario e all'articolo 46, paragrafo 2, del codice doganale dell'Unione di adottare controlli basati su un'analisi dei rischi. Pertanto, giustificando l'inesistenza di controlli precedenti allo svincolo con l'assenza di un metodo adeguato di analisi dei rischi, il Regno Unito riconosce, in sostanza, il suo inadempimento all'obbligo di prevedere tali controlli. Inoltre, ritengo che occorra accogliere l'argomento della Commissione secondo cui le misure a posteriori elencate dal Regno Unito non possono essere considerate, in ogni caso, efficaci. Ritengo che sia difficile comprendere come la strategia a posteriori scelta da tale Stato possa essere considerata efficace, tenuto conto dell'obiettivo di tutela degli interessi finanziari dell'Unione, in una situazione in cui la frode doganale consisteva nella sottovalutazione di prodotti tessili e di calzature importati, vale a dire dichiarati, in modo consapevole, al di sotto del loro valore reale. Sembra inconcepibile che le misure descritte dal Regno Unito consentano di garantire la riscossione dei dazi doganali effettivamente dovuti, se il Regno Unito ha preliminarmente omesso di effettuare la determinazione effettiva delle merci importate, il che presuppone necessariamente verifiche fisiche precedenti allo sdoganamento e prelievi di campioni prima dell'immissione in libera

<sup>174</sup> Il Regno Unito sostiene che l'operazione Breach implicava anche controlli preliminari. Tuttavia, occorre osservare che, da un lato, il Regno Unito non ha precisato in cosa consistessero tali controlli e che, dall'altro, la fase di intervento di tale operazione si svolgeva unicamente su due giornate. V. verbale della riunione del 3 febbraio 2016.

<sup>175</sup> V. paragrafi da 175 a 177 delle presenti conclusioni.

pratica delle merci in questione<sup>176</sup>. L'esercizio dei controlli doganali precedenti allo svincolo appare indispensabile quando le autorità doganali nutrono dubbi riguardo all'esattezza della dichiarazione in dogana, ma risulta tanto più necessaria nel caso in cui gli operatori abbiano come unico obiettivo di commettere una frode. A tal riguardo, come è già stato dimostrato, le autorità doganali del Regno Unito erano pienamente a conoscenza della frode relativa alla sottovalutazione doganale e, partecipando all'operazione Snake, esse hanno del resto confermato, in modo empirico, la necessità di adottare misure efficaci di lotta (comprese misure preventive) contro quest'ultima. Da quanto precede risulta che le autorità del Regno Unito, fin dall'inizio del periodo di infrazione, erano a conoscenza della natura della frode doganale di cui trattasi, alla luce della quale esse avrebbero dovuto nutrire seri dubbi quanto all'efficacia delle misure a posteriori summenzionate.

216. Il Regno Unito sostiene altresì che, secondo la sentenza Commissione/Portogallo<sup>177</sup>, la Corte ha dichiarato che le autorità doganali sono tenute ad effettuare controlli supplementari solo se dispongono «di indicazioni concrete» quanto all'inesattezza di una dichiarazione in dogana. Tale argomento difensivo si basa, a mio avviso, su una lettura errata di tale sentenza. Rilevando che, «per garantire la corretta applicazione della normativa doganale, occorre procedere alla verifica di una dichiarazione in dogana al di là della soglia [considerata], in particolare, quando le autorità doganali dispongano di indicazioni concrete circa l'inesattezza di una dichiarazione siffatta», la Corte, a mio avviso, non ha posto alcun limite quanto alla fonte dell'informazione da cui deriva l'inesattezza di una dichiarazione in dogana. Tenuto conto, in particolare, dei compiti spettanti alle autorità doganali nazionali, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione, queste ultime hanno l'obbligo di reagire alla frode doganale, anche se l'informazione relativa all'inesattezza concernente le dichiarazioni in dogana perviene loro tramite la Commissione o altri Stati membri. Tale interpretazione è corroborata dal regime di scambio di informazioni tra gli Stati membri previsto all'articolo 46, paragrafo 3, di tale codice, quale espressione dell'unione doganale dell'Unione<sup>178</sup>. Tenuto conto della conoscenza, da parte delle autorità doganali del Regno Unito, di un rischio elevato di frode doganale, esposta nelle presenti conclusioni, concordo con la Commissione sul fatto che il Regno Unito non può affermare che, per quanto riguarda i valori dichiarati nel caso di specie, le sue autorità doganali non possedessero indicazioni concrete circa l'inesattezza di una dichiarazione come quella di cui trattasi nella causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Portogallo<sup>179</sup>.

<sup>176</sup> L'inefficacia delle misure adottate e la loro assenza sono corroborate da relazioni di missioni ispettive condotte durante tale periodo. La Commissione rileva di aver individuato diverse spedizioni specifiche che presentavano valori dichiarati molto bassi nel corso del periodo considerato. A titolo di esempio, dalla relazione ispettiva 17-11-1 risulta che le autorità del Regno Unito hanno confermato di non aver istituito le misure richieste dall'OLAF a seguito dell'operazione Snake nel 2014 e che quest'ultimo aveva nuovamente richiesto nella relazione ispettiva 16-11-1. Inoltre, dalla relazione ispettiva 17-11-2 risulta che cinque partite importate il 29 settembre 2017 e selezionate dagli agenti della Commissione presentavano in media un valore dichiarato che si collocava soltanto al 3,3% del prezzo medio rettificato. L'HMRC ha confermato che le spedizioni successive dichiarate da tali operatori erano state intercettate e che erano stati emessi ordini di riscossione di dazi supplementari nell'ambito dell'operazione Swift Arrow.

<sup>177</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punto 50.

<sup>178</sup> Come risulta dal codice doganale dell'Unione, il diritto doganale dell'Unione incoraggia lo scambio di tali informazioni. Più in particolare, dall'articolo 46, paragrafo 3, di tale codice risulta che i controlli doganali sono effettuati nell'ambito di un quadro comune in materia di gestione del rischio, basato sullo scambio di informazioni attinenti ai rischi e dei risultati dell'analisi dei rischi tra le amministrazioni doganali, che stabilisce criteri e norme comuni per la valutazione del rischio, misure di controllo e settori di controllo prioritari. Osservo che i paragrafi 4 e 5 di tale articolo prevedono obblighi analoghi.

<sup>179</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160.

#### 4) Sull'obbligo di costituire garanzie

217. Ai sensi dell'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione e dell'articolo 244, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione<sup>180</sup>, quando è presentata una dichiarazione in dogana, i dazi applicabili devono essere pagati o coperti da una garanzia prima dello svincolo delle merci. Pertanto, se le autorità doganali ritengono che la verifica della dichiarazione in dogana possa dar luogo ad un importo esigibile di dazi all'importazione (o eventualmente ad altre imposte) più elevato di quello derivante dalle indicazioni contenute nella dichiarazione in dogana, il loro svincolo sarà autorizzato dopo la costituzione di una garanzia sufficiente a coprire la differenza di tali importi.

218. A tal proposito, per quanto riguarda la questione se l'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione<sup>181</sup> *richieda* la costituzione di una garanzia, occorre rilevare che il testo delle versioni linguistiche da me esaminate sembra indicare che lo svincolo è *obbligatoriamente* soggetto alla costituzione di una garanzia<sup>182</sup>. Orbene, le diverse versioni linguistiche dell'articolo 244, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, disposizione che corrisponde, in sostanza, all'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione sono differenti. Infatti, le versioni in lingua tedesca ed estone lasciano intendere che tale costituzione è una facoltà, mentre le altre versioni citate sembrano indicare che si tratta di un obbligo<sup>183</sup>. Tenuto conto delle divergenze tra le diverse versioni linguistiche dell'articolo 244, paragrafo 1, del regolamento di esecuzione, la sua formulazione non consente, a mio avviso, di giungere a una conclusione univoca riguardo alla questione se tale disposizione richieda la costituzione di una garanzia quale condizione per lo svincolo delle merci o se le autorità doganali degli Stati membri dispongano di un potere discrezionale alla luce delle particolarità di ciascun caso di specie<sup>184</sup>. In caso di difformità tra le diverse versioni linguistiche di un testo dell'Unione, la disposizione di cui trattasi deve essere intesa in funzione del sistema e della finalità della normativa di cui fa parte. A tal proposito, per quanto riguarda il contesto nel quale si inseriscono le disposizioni summenzionate, ritengo che occorra tener conto, ai fini dell'interpretazione dell'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione e dell'articolo 74, paragrafo 1, del codice doganale comunitario, del fatto che «lo svincolo delle merci che formano oggetto [di una dichiarazione doganale] può essere autorizzato soltanto se l'importo di tale obbligazione è stato pagato o garantito»<sup>185</sup>. Per quanto attiene all'articolo 244 del regolamento di esecuzione, l'articolo 89 e le disposizioni seguenti del codice doganale dell'Unione prevedono in modo dettagliato le diverse situazioni in cui si deve ricorrere alla costituzione di garanzie, precisando peraltro i casi in cui

<sup>180</sup> L'articolo 248 del regolamento di applicazione riproduce, in gran parte, la formulazione dell'articolo 20 della direttiva 82/57/CEE della Commissione, del 17 dicembre 1981, che fissa talune disposizioni di applicazione della direttiva 79/695/CEE del Consiglio, relativa all'armonizzazione delle procedure di immissione in libera pratica delle merci (GU 1982, L 28, pag. 38), mentre l'articolo 244 del regolamento di esecuzione mira ad attuare le disposizioni del titolo V, capo 3, sezione 1, intitolata «Verifica», del codice doganale dell'Unione.

<sup>181</sup> Disposizione in vigore dall'inizio del periodo di infrazione fino al 1° maggio 2016.

<sup>182</sup> Infatti, le versioni in lingua spagnola, tedesca, estone, inglese, francese e italiana, dell'articolo 248 del regolamento di applicazione sembrano indicare che lo svincolo è *obbligatoriamente* soggetto alla costituzione di una garanzia.

<sup>183</sup> Versione in lingua tedesca: «Sind die Zollbehörden der Auffassung, dass aufgrund einer Überprüfung der Zollanmeldung höhere Einfuhr- oder Ausfuhrabgaben oder andere Abgaben zu entrichten sein könnten als aufgrund der Angaben in der Zollanmeldung, so kann die Überlassung der Waren von einer Sicherheitsleistung abhängig gemacht werden, die die Differenz zwischen dem aufgrund der Angaben in der Zollanmeldung ermittelten Betrag und dem Betrag abdeckt, der letztlich zu entrichten sein könnte». Versione in lingua estone: «Kui toll leiab, et tollideklaratsiooni õigsuse kontrollimisest tulenev impordi- või eksporditollimaksu või muude tasutavate maksude summa võib olla suurem kui tollideklaratsiooni andmetest tulenev summa, võib kauba vabastamine sõltuda tagatise esitamisest, mis on piisav deklaratsiooni andmete põhjal kindlaksmääratud summa ja hiljem tasumisele kuuluda võiva lõppsumma vahe tasumiseks» (Il corsivo è mio).

<sup>184</sup> V., in particolare, sentenza Profisa (C-63/06, EU:C:2007:233, punto 13 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>185</sup> V. sentenza del 1° febbraio 2001, D. Wandel (C-66/99, EU:C:2001:69, punto 36), e ordinanza del 16 settembre 2014, Kyocera Mita Europe/Commissione (T-35/11, non pubblicata, EU:T:2014:795, punti 41 e 42). Rilevo che l'articolo 194 del codice doganale dell'Unione prevede obblighi simili.

tale costituzione non deve aver luogo<sup>186</sup>. Ne consegue, ai fini del presente motivo, che sebbene le autorità doganali di uno Stato membro dispongano di un certo potere discrezionale quando decidono di richiedere la costituzione di garanzie, quest'ultimo è, a mio avviso, limitato dall'obbligo di efficace tutela degli interessi finanziari dell'Unione, ai sensi dell'articolo 325 TFUE, che è già stato messo in evidenza nell'ambito delle presenti conclusioni<sup>187</sup>. La necessità di salvaguardare gli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri deriva, inoltre, dal considerando 27 del regolamento di esecuzione, in cui si dichiara, in particolare, che «[c]onsiderando la necessità di garantire un'adeguata tutela degli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri e la parità di condizioni tra gli operatori economici, è necessario stabilire norme procedurali relative alla costituzione di una garanzia», e dal considerando 36 e 37 del codice doganale dell'Unione<sup>188</sup>. Pertanto, ritengo che si debba approvare l'approccio della Commissione secondo il quale l'applicazione delle misure di controllo doganale e l'obbligo di costituzione di garanzie devono essere trattati in modo diverso a seconda che si tratti di imprese riconosciute che possiedono attivi<sup>189</sup> o che si tratti, come nel caso di specie, di società cosiddette «fenice» che hanno come unico obiettivo di commettere una frode e che sono oggetto di liquidazione sin dalla messa in libera circolazione delle merci che esse hanno dichiarato.

219. Per quanto riguarda, nel caso di specie, gli elementi di prova relativi alla mancata applicazione delle garanzie da parte del Regno Unito durante il periodo di infrazione, essi sono già stati esaminati nelle presenti conclusioni, in particolare nella parte relativa all'obbligo di ricorrere ad un'analisi dei rischi e a controlli preliminari, cosicché non occorre riproporli nella presente parte<sup>190</sup>.

220. Inoltre, il Regno Unito fa valere che, da un lato, il fatto di adottare una concezione così generica come quella proposta dalla Commissione riguardo alle garanzie da esigere arreca un pregiudizio inaccettabile ai diritti patrimoniali degli importatori, in forza dell'articolo 17 della Carta e dell'articolo 1 del primo protocollo addizionale, e che, dall'altro, le autorità del Regno Unito non disponevano di alcun elemento probatorio che consentisse di determinare un valore sostitutivo, cosicché esse non erano in grado di esigere la costituzione di garanzie sulla base di tale valore sostitutivo.

221. Tali argomenti devono essere, a mio avviso, respinti.

222. Per quanto riguarda l'argomento del Regno Unito secondo cui il diritto di proprietà, quale sancito all'articolo 17 della Carta, non consentirebbe alle autorità doganali di chiedere garanzie agli importatori *in modo generico*, rilevo che tale Stato non spiega i motivi esatti per i quali la richiesta di costituzione di garanzia sarebbe una violazione di tale diritto. Orbene, in forza dell'adagio «actor incumbit probatio, reus in excipiendo fit actor», spetta a detto Stato membro provare la sua affermazione, volta a rimettere in discussione l'obbligo di costituire garanzie su cui si basa la Commissione<sup>191</sup>.

<sup>186</sup> V., Lyons, T., op. cit., pagg. 462 e 463.

<sup>187</sup> V. paragrafo 177 delle presenti conclusioni.

<sup>188</sup> Tali considerando 36 e 37, relativi alla costituzione di garanzie, mettono in evidenza, in particolare, l'obiettivo di «tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e degli Stati membri e contenere le pratiche fraudolente», e precisano che occorre tener conto del grado di rischio e della particolare situazione degli operatori economici interessati.

<sup>189</sup> Tale tesi relativa a un trattamento diverso degli operatori in funzione della loro «legittimità» è corroborata, a mio avviso, dall'esistenza di uno status particolare, vale a dire lo status di operatore economico autorizzato dal codice doganale dell'Unione (articoli 38 e segg.).

<sup>190</sup> V. paragrafi da 201 a 216 delle presenti conclusioni.

<sup>191</sup> V., per analogia, sentenza del 15 dicembre 2009, Commissione/Germania (C-372/05, EU:C:2009:780, punti da 72 a 77).

223. In ogni caso, mi sembra, prima facie, che il Regno Unito non affermi che l'articolo 248 del regolamento di applicazione o l'articolo 244 del regolamento di esecuzione fossero essi stessi contrari ai diritti fondamentali sanciti all'articolo 17 della Carta. Inoltre, occorre passare brevemente in rassegna i criteri relativi all'articolo 1 del primo protocollo addizionale, come definiti nella giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo (in prosieguo: la «Corte EDU»), che deve essere presa in considerazione ai fini dell'interpretazione di detto articolo 17, conformemente alla clausola di omogeneità prevista all'articolo 52, paragrafo 3, della Carta<sup>192</sup>. In forza di tale giurisprudenza, l'imposizione fiscale costituisce, in linea di principio, un'ingerenza nel diritto di proprietà<sup>193</sup>, ma tale ingerenza è giustificata conformemente al secondo comma di detto articolo 1, che prevede espressamente un'eccezione per quanto riguarda il pagamento delle imposte o di altri contributi<sup>194</sup>. In tale contesto, occorre sottolineare che, quando gli Stati elaborano e attuano una politica in materia fiscale, essi beneficiano di un ampio potere discrezionale<sup>195</sup>. Inoltre, come sostiene la Commissione, la costituzione di una garanzia doganale ha solo carattere temporaneo e quest'ultima viene revocata sin dal momento in cui siano pagati dazi doganali corretti o sin dal momento in cui l'importatore abbia dimostrato la mancanza di sottovalutazione. A mio avviso, sostenendo che le autorità doganali non possono adottare una concezione generica come quella prevista dalla Commissione riguardo alle garanzie da esigere, il Regno Unito rimette in discussione l'eventuale compatibilità della prassi amministrativa auspicata da tale istituzione con il diritto fondamentale di proprietà previsto all'articolo 17 della Carta. È vero che, in forza della giurisprudenza costante della Corte, i diritti fondamentali garantiti nell'ordinamento giuridico dell'Unione si applicano in tutte le situazioni disciplinate dal diritto dell'Unione, ma non al di fuori di esse, e l'attuazione del diritto dell'Unione può includere prassi amministrative<sup>196</sup>, come quella di cui trattasi nel caso di specie<sup>197</sup>. Tuttavia, l'obiezione summenzionata, sollevata dal Regno Unito, sembra avere natura ipotetica nelle circostanze del caso di specie, in quanto la compatibilità delle decisioni e della condotta delle autorità nazionali con la Carta può essere valutata non in astratto, ma unicamente nel contesto di un atto amministrativo particolare. Poiché il Regno Unito non ha presentato alcun caso specifico in cui una costituzione di garanzia, in forza delle disposizioni del diritto dell'Unione, abbia comportato una violazione di un diritto fondamentale sancito dalla Carta di un operatore interessato, non occorre, a mio avviso, che la Corte esamini tale argomento difensivo.

224. Per quanto riguarda l'argomento del Regno Unito secondo cui le sue autorità non erano in grado di esigere garanzie per il fatto che non disponevano di alcun elemento che consentisse di determinare un valore sostitutivo per le merci importate, mi sembra che il Regno Unito giustifichi la mancata attuazione di una misura doganale con la mancata adozione di un'altra

<sup>192</sup> Secondo le spiegazioni relative alla Carta, tale articolo 17 corrisponde all'articolo 1 del primo protocollo addizionale (GU 2007, C 303, pag. 17).

<sup>193</sup> La Corte EDU ha ricordato più volte che l'articolo 1 del primo protocollo addizionale, che garantisce in sostanza il diritto di proprietà, contiene tre norme distinte: la prima, che si esprime nella prima frase del primo comma e riveste carattere generale, enuncia il principio del rispetto della proprietà; la seconda, contenuta nella seconda frase del medesimo comma, riguarda la privazione della proprietà e la subordina a talune condizioni; quanto alla terza, riportata nel secondo comma, essa riconosce agli Stati contraenti il potere, tra l'altro, di disciplinare l'uso dei beni in modo conforme all'interesse generale, ponendo in vigore le leggi da essi ritenute necessarie a tal fine. Non si tratta tuttavia di norme scollegate tra loro. La seconda e la terza riguardano esempi particolari di violazione del diritto di proprietà; pertanto, esse devono essere interpretate alla luce del principio sancito dalla prima [v., in particolare, Corte EDU, 21 febbraio 1986, *James e a. c. Regno Unito* (CE:ECHR:1986:0221JUD000879379, § 37), e Corte EDU, 16 giugno 2015, *Sargsyan c. Azerbaijan* (CE:ECHR:2015:0616JUD004016706, § 217)].

<sup>194</sup> V., in particolare, Corte EDU, 29 aprile 2008, *Burden c. Regno Unito* (CE:ECHR:2008:0429JUD001337805, § 59).

<sup>195</sup> V. Corte EDU, 23 ottobre 1997, *National & Provincial building society, Leeds permanent building society e Yorkshire building society c. Regno Unito* (CE:ECHR:1997:1023JUD002131993, § 80).

<sup>196</sup> V., a titolo di esempio, sentenza del 14 gennaio 2021, *Okrazhna prokuratura – Haskovo e Apelativna prokuratura – Plovdiv* (C-393/19, EU:C:2021:8, punto 31 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>197</sup> Sull'esempio astratto relativo al caso in cui l'obbligazione finanziaria sorta dalla riscossione di imposte o da un contributo può ledere il diritto di proprietà, v. Corte EDU, 3 luglio 2003, *Buffalo s.r.l., in liquidazione c. Italia* (CE:ECHR:2003:0703JUD003874697, in particolare §§ 36 e 37).

misura, vale a dire l'assenza di controlli precedenti allo svincolo e di prelievo di campioni. Più in particolare, tale omissione ha avuto come effetto che tale Stato non era in grado di determinare, conformemente agli articoli 70 e 74 del codice doganale dell'Unione, il valore dei prodotti considerati, il che è tuttavia necessario per la costituzione di garanzie. Infine, occorre richiamare l'attenzione su un'incoerenza nei mezzi di difesa del Regno Unito, il quale fa valere, in sostanza, che, in una situazione in cui le sue autorità doganali non hanno correttamente applicato le disposizioni del codice doganale dell'Unione relative alla determinazione del valore in dogana delle merci di cui trattasi, sarebbe comunque possibile, come evidenzia il Regno Unito con l'operazione *Breach*<sup>198</sup>, determinare la differenza tra il valore delle merci in base al quale i dazi doganali sono stati riscossi e il loro valore reale.

### **3. Sintesi degli elementi assunti a carico del Regno Unito**

225. In sintesi, si deve ritenere che le misure adottate dal Regno Unito per il periodo di infrazione non possano essere considerate efficaci ai sensi dell'articolo 325 TFUE e delle disposizioni di diritto derivato nel settore doganale. Infatti, ritengo che, per quanto riguarda i prodotti considerati, tale Stato abbia omissso, durante il periodo di infrazione, di eseguire controlli doganali fondati sull'analisi dei rischi e controlli precedenti allo svincolo delle merci, nonché di esigere garanzie prima dell'immissione in libera pratica di queste ultime. Le misure di controllo successive allo sdoganamento delle merci non sono state né sufficienti né effettive in forza di dette disposizioni. Pertanto, le misure adottate dal Regno Unito erano manifestamente prive di efficacia, tenuto conto delle caratteristiche della frode di cui trattasi e della conoscenza che le autorità del Regno Unito potevano averne durante il periodo di infrazione.

226. Siffatta conclusione risulta anche dai dati statistici forniti dalla Commissione, da cui deriva che, in base al metodo OLAF, mentre il 32,44% delle importazioni sono state dichiarate a un livello inferiore al prezzo minimo accettabile nel 2013, tale percentuale è passata al 50,50% nel 2016<sup>199</sup>. Il Regno Unito riconosce che, in base all'approccio elaborato dall'HMRC, il 35,2% di tutte le importazioni rientranti nei capitoli da 61 a 64 provenienti dalla Cina è stato, durante il periodo di infrazione, sottovalutato, mentre, applicando il metodo OLAF, tale cifra sarebbe pari al 44,8%<sup>200</sup>. Orbene, è gioco-forza constatare che le due parti concordano sul fatto che l'operazione *Swift Arrow* ha avuto come effetto di ridurre il volume di prodotti sottovalutati, considerato che la cifra del primo trimestre del 2017 e del 2018 indicava volumi di importazione inferiori al prezzo minimo accettabile molto esigui<sup>201</sup>. Le due parti riconoscono altresì che i controlli doganali di tale operazione consistevano in controlli precedenti allo svincolo delle merci sulla base di un'analisi dei rischi, controlli che erano accompagnati da prelievi di campioni. Tali dati consentono, a mio avviso, di concludere per l'esistenza di un collegamento diretto tra la presenza

<sup>198</sup> Il Regno Unito sottolinea che, nell'ambito di tale operazione, sarebbero stati individuati 239 operatori ad alto rischio e che sarebbero stati notificati ordini di riscossione a posteriori (avvisi C18) a vari operatori tra quelli individuati. Tale Stato fa valere che, in occasione di detta operazione «[s]ono state effettuate anche una trentina di ispezioni preliminari e sono stati prelevati campioni», senza tuttavia precisare quando e in quale misura i campioni siano stati prelevati e per quali ragioni si è preferito rinunciare ad esigere garanzie prima di concedere lo svincolo delle merci, mentre la loro riscossione a posteriori è, per ragioni pratiche, una misura meno efficace.

<sup>199</sup> Relazione OLAF, punto 2.1.4.

<sup>200</sup> Secondo i suoi atti, la Commissione non è in grado di confermare detta cifra indicata dal Regno Unito.

<sup>201</sup> Secondo la Commissione, tali dati dimostrano non soltanto che il Regno Unito era responsabile del 74,60% delle perdite di risorse proprie tradizionali dovute alla sottovalutazione di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina nel 2015, del 79,15% di tali perdite nel 2016 e del 66,90% delle medesime perdite nel 2017, ma anche che, a partire dal lancio dell'operazione *Swift Arrow* e della sua progressiva estensione, tale cifra sarebbe notevolmente diminuita, in quanto era, ad esempio, del 33,86% nel novembre 2017 e del 4,73% nel giugno 2018 (banca dati *Surveillance 2* per le importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina). La Commissione spiega altresì che, sebbene il Regno Unito abbia adottato misure relativamente limitate (verificando solo alcuni operatori, in base a soglie di basso valore, unicamente in alcuni porti), le importazioni sottovalutate sono diminuite in modo spettacolare e quasi immediato (meno 90% in tre mesi e meno 96% in un anno).

della frode da sottovalutazione e i metodi di controllo doganale attuati dallo Stato membro, il che implica che la frode massiccia da sottovalutazione di cui trattasi, commessa durante il periodo di infrazione, non era inevitabile. Pertanto, ritengo che debba essere respinto l'argomento, che occupa un posto centrale nella difesa del Regno Unito, secondo il quale non si può dedurre dal successo dell'operazione Swift Arrow che le misure adottate in precedenza fossero manifestamente inadeguate, dal momento che i dati empirici precedentemente esaminati confermano proprio il contrario.

227. La conclusione che precede per quanto riguarda l'insufficienza delle misure adottate, durante il periodo di infrazione, dal Regno Unito per combattere contro la frode da sottovalutazione non è inficiata dall'argomento che esso trae dal fatto di aver partecipato a tutte le operazioni condotte dalla Commissione e di averne avviato a sua volta, dal momento che tale istituzione ha del resto confermato che esso ha intrapreso tutti i passi necessari al riguardo<sup>202</sup>. Infatti, come affermato dallo stesso Regno Unito, spetta agli Stati membri vigilare sull'applicazione del diritto doganale dell'Unione, il che implica che questi ultimi hanno l'onere di effettuare controlli doganali adeguati e di tutelare, in modo efficace, gli interessi finanziari dell'Unione. Lo svolgimento di tale compito richiede, da parte di tali autorità, un lavoro continuo, coerente e sistematico per la tutela della frontiera doganale dell'Unione, che non può limitarsi alla partecipazione puntuale a operazioni doganali, i cui effetti possono essere solo temporanei.

#### ***4. Sull'obbligo per gli Stati membri di determinare gli importi dei dazi doganali e di contabilizzare gli importi corrispondenti***

228. La Commissione fa valere che, durante il periodo di infrazione, il Regno Unito ha commesso una violazione continuata dell'articolo 105, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione e della corrispondente disposizione dell'articolo 220, paragrafo 1, del codice doganale comunitario, non avendo contabilizzato le obbligazioni doganali ancora da riscuotere per quanto riguarda le importazioni sottovalutate in modo fraudolento di cui trattasi, non appena le autorità doganali si sono accorte dalla situazione che ha portato alla constatazione di tali obbligazioni.

229. Il Regno Unito, per contro, afferma, in sostanza, che, non essendo tenuto a verificare le dichiarazioni in dogana di cui trattasi né a calcolare i dazi supplementari, non avrebbe alcun obbligo di iscrivere nella contabilità le obbligazioni doganali in questione.

230. Anzitutto, ai sensi dell'articolo 104, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione e della corrispondente disposizione dell'articolo 218, paragrafo 1, del codice doganale comunitario, le autorità doganali contabilizzano, conformemente alla legislazione nazionale, l'importo dei dazi all'importazione o all'esportazione dovuti. Da un lato, sebbene la contabilizzazione prevista da tali disposizioni sia il corollario degli obblighi di accertare e di mettere a disposizione dell'Unione risorse proprie tradizionali, che derivano, in particolare, dalle disposizioni dei regolamenti nn. 1150/2000 e 609/2014 esaminate nell'ambito del secondo motivo delle presenti

<sup>202</sup> Il Regno Unito fa riferimento, in particolare, alle operazioni ACP Discount, Snake, Breach e Samurai.

conclusioni<sup>203</sup>, essa ha luogo indipendentemente da tali obblighi<sup>204</sup> e deve essere quindi distinta da questi ultimi<sup>205</sup>. D'altro lato, l'obbligo di contabilizzare gli importi dei dazi in forza delle disposizioni citate è, nell'ambito della causa in esame, una conseguenza diretta e inevitabile dell'adozione delle misure doganali, come il ricorso all'analisi dei rischi e i controlli doganali precedenti allo svincolo già esaminati, cosicché la loro omissione implica necessariamente la mancata contabilizzazione di detti importi. Pertanto, ritengo che la censura relativa alla violazione dell'obbligo di contabilizzazione degli importi in questione debba essere esaminata unitamente alle censure relative all'obbligo di adottare misure doganali necessarie, che sono state già discusse nell'ambito del presente motivo.

231. Nel merito, secondo la giurisprudenza, la contabilizzazione degli importi dei dazi doganali consiste, in particolare, nell'*iscrizione*, da parte delle autorità doganali, nei registri contabili o in qualsiasi altro supporto che ne faccia le veci, qualora tali autorità siano in grado di calcolare l'importo legalmente dovuto e di determinarne il debitore<sup>206</sup>, dell'importo da recuperare. Ciò implica che, quando un'autorità doganale constata che vi è stato un mancato pagamento, in tutto o in parte, delle obbligazioni doganali ed essa è in grado di calcolare l'importo dei dazi sorti da tale obbligazione e di determinare il debitore, è tenuta a contabilizzare tale importo conformemente alle disposizioni summenzionate. Nel caso di specie, come è già stato rilevato, il Regno Unito era a conoscenza della frode da sottovalutazione delle merci, il che implica che le sue autorità avevano non solo l'obbligo di determinare i valori in dogana corretti e di effettuare i controlli delle dichiarazioni in dogana, ma anche di determinare gli importi relativi alle importazioni di cui trattasi e di contabilizzarli, in forza dell'articolo 105, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione e della corrispondente disposizione dell'articolo 220, paragrafo 1, del codice doganale comunitario<sup>207</sup>. Poiché il Regno Unito non ha effettuato tali determinazioni e tali contabilizzazioni, la censura relativa a dette disposizioni che, in realtà, non ha contenuto autonomo, dovrebbe essere considerata fondata anche in quanto conseguenza diretta delle violazioni esaminate ai paragrafi precedenti delle presenti conclusioni. Infatti, non avendo adottato le misure necessarie summenzionate in forza delle pertinenti disposizioni del codice doganale comunitario e del codice doganale dell'Unione, letti alla luce del principio di effettività sancito all'articolo 325 TFUE, il Regno Unito non ha, necessariamente, determinato gli importi relativi alle importazioni di cui trattasi e ha omesso di contabilizzarli, in forza dell'articolo 105, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione e della corrispondente disposizione dell'articolo 220, paragrafo 1, del codice doganale comunitario.

<sup>203</sup> V. paragrafi da 235 a 240 delle presenti conclusioni.

<sup>204</sup> Infatti, sebbene dalla giurisprudenza della Corte risulti che gli Stati membri sono tenuti ad accertare un diritto dell'Unione alle risorse proprie dal momento in cui le autorità doganali sono in grado di calcolare l'importo dei dazi che risulta dall'obbligazione doganale e l'identità del soggetto passivo (sentenze del 23 febbraio 2006, Commissione/Spagna, C-546/03, non pubblicata, EU:C:2006:132, punto 29, del 15 novembre 2005, Commissione/Danimarca, C-392/02, EU:C:2005:683, punti 59 e 61, del 17 giugno 2010, Commissione/Italia, C-423/08, EU:C:2010:347, punto 40, e del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo, C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punto 59), non è necessario che la contabilizzazione abbia effettivamente luogo (v., in tal senso, sentenza del 15 novembre 2005, Commissione/Danimarca, C-392/02, EU:C:2005:683, punto 58), il che implica che si tratta di due regimi giuridici distinti.

<sup>205</sup> Ordinanza del 9 luglio 2008, Gerlach & Co. (C-477/07, non pubblicata, EU:C:2008:390, punto 22).

<sup>206</sup> V., in particolare, sentenze del 16 luglio 2009, Distillerie Smeets Hasselt e a. (C-126/08, EU:C:2009:470, punto 22), dell'8 novembre 2012, KGH Belgium (C-351/11, EU:C:2012:699, punto 21), nonché ordinanza del 9 luglio 2008, Gerlach & Co. (C-477/07, non pubblicata, EU:C:2008:390, punto 17), relative all'articolo 217, paragrafo 1, e all'articolo 220, paragrafo 1, del codice doganale comunitario.

<sup>207</sup> V. sentenza del 17 giugno 2010, Commissione/Italia (C-423/08, EU:C:2010:347, punti 37 e segg.).

232. In tali circostanze, occorre considerare fondato il primo motivo nella parte in cui riguarda gli obblighi in forza dell'articolo 325 TFUE, dell'articolo 13 e dell'articolo 220, paragrafo 1, del codice doganale comunitario, degli articoli 3, 46 e dell'articolo 105, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione, dell'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento di applicazione, e dell'articolo 244 del regolamento di esecuzione.

### **C. Sull'inosservanza della normativa dell'Unione relativa alle risorse proprie e alla stima di perdite di risorse proprie tradizionali costituite dai dazi doganali**

233. La Commissione ritiene che il Regno Unito non abbia rispettato la normativa riguardante le risorse proprie tradizionali e, in particolare, gli articoli 2 e 8 delle decisioni 2007/436 e 2014/335, nonché gli articoli 2, 6, 9, 10, 11 e 17 del regolamento n. 1150/2000, ai quali corrispondono, rispettivamente, gli articoli 2, 6, 9, 10, 12 e 13 del regolamento n. 609/2014. Secondo la Commissione, tale Stato non ha effettuato, durante il periodo di infrazione, i controlli doganali appropriati, cosicché le merci sottovalutate in modo fraudolento non sono state dichiarate correttamente in dogana. Tenuto conto di tale errata valutazione, i dazi doganali dovuti per tali merci non sarebbero stati calcolati correttamente e gli importi di risorse proprie corrispondenti ai dazi che avrebbero dovuto essere accertati non lo sarebbero stati e quindi non sarebbero stati messi a disposizione del bilancio dell'Unione nel momento in cui avrebbero dovuto esserlo. La Commissione contesta altresì al Regno Unito il fatto che le autorità del Regno Unito abbiano accertato, e poi annullato, obbligazioni doganali relative a talune importazioni di merci sottovalutate, commettendo così un errore amministrativo. In sintesi, la Commissione ritiene che il Regno Unito sia responsabile delle perdite di risorse proprie tradizionali che ne derivano.

234. Prima di analizzare la fondatezza del presente motivo, è necessario fornire precisazioni riguardo al regime giuridico relativo alla messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali al fine di determinare gli obblighi degli Stati membri in materia (sezione 1). Per quanto riguarda il merito di tale motivo, anzitutto, occorre esaminare l'argomento della Commissione secondo cui, non avendo adottato le misure adeguate dopo aver accertato un'obbligazione doganale supplementare per talune merci sottovalutate per un periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014, e annullando tali obbligazioni supplementari accertate, le autorità del Regno Unito hanno commesso un errore amministrativo di cui il Regno Unito è finanziariamente responsabile (sezione 2). Occorre poi analizzare il tema spinoso della determinazione delle perdite di risorse proprie tradizionali derivanti dall'inadempimento contestato (sezione 3) e, infine, in subordine, gli argomenti difensivi del Regno Unito relativi agli interessi di mora (sezione 4).

#### ***1. Sul regime giuridico della contabilizzazione degli importi dovuti e della messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali***

235. Le entrate provenienti dai dazi della tariffa doganale comune costituiscono, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), della decisione 2007/436 e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2014/335, risorse proprie tradizionali dell'Unione<sup>208</sup>. Queste ultime sono definite «come entrate assegnate una volta per tutte all'Unione per finanziare il suo bilancio

<sup>208</sup> V. sentenza del 3 aprile 2014, Commissione/Regno Unito (C-60/13, non pubblicata, EU:C:2014:219, punto 40). Per una panoramica sul regime delle risorse proprie, v. Albert, J.-L., *Le droit douanier de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2019, pagg. da 132 a 144; Berlin, D., *Politiques de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2016, pagg. da 53 a 64, e Aubert, M.-H., «Rapport: Système des ressources propres des Communautés européennes», Assemblée nationale (documents d'information de l'Assemblée nationale. Onzième législature, n. 3436), Parigi, 2001.

e ad essa spettanti di diritto senza che sia necessaria alcuna decisione successiva delle autorità nazionali»<sup>209</sup>. Sebbene siano incaricati di riscuotere, conformemente all'articolo 8, paragrafo 1, di dette decisioni, le risorse proprie dell'Unione, gli Stati membri sono tuttavia tenuti a metterle a disposizione dell'Unione, senza potersi opporre<sup>210</sup>.

236. Il carattere imperativo della messa a disposizione dell'Unione delle risorse proprie tradizionali deriva dalle disposizioni del regolamento n. 609/2014<sup>211</sup>, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione, in particolare, delle risorse proprie tradizionali<sup>212</sup>. A tal riguardo, in forza dell'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014<sup>213</sup>, un diritto dell'Unione sulle risorse proprie tradizionali è *accertato non appena* ricorrono le condizioni previste dalla normativa doganale per quanto riguarda la registrazione dell'importo del diritto e la comunicazione del medesimo al soggetto passivo<sup>214</sup>, e, ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 1, di tale regolamento<sup>215</sup>, gli Stati membri sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti accertati siano messi a disposizione della Commissione. Inoltre, la Corte ha già precisato che tale disposizione costituisce un'espressione specifica dell'obbligo di leale cooperazione risultante dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, secondo cui gli Stati membri, in particolare, devono sottoporre alla Commissione i problemi incontrati nell'applicazione del diritto dell'Unione<sup>216</sup>.

237. Poiché le entrate insufficienti di una risorsa propria dovranno essere compensate o con un'altra risorsa propria o con un adeguamento delle spese, gli Stati membri sono tenuti ad accertare i diritti dell'Unione sulle risorse proprie tradizionali, salvo ammettere che l'equilibrio finanziario dell'Unione sia sconvolto a causa del comportamento di uno Stato membro<sup>217</sup>. Ai fini della messa a disposizione delle risorse proprie, l'articolo 9, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014 impone che ciascuno Stato membro accrediti le risorse proprie sul conto aperto a tale scopo a nome della Commissione, nel rispetto delle modalità definite dall'articolo 10 del citato regolamento<sup>218</sup>. A tal riguardo, l'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014 prevede che gli Stati membri debbano tenere una contabilità delle risorse proprie presso il Tesoro pubblico o l'organismo da essi designato. Quando le condizioni richieste per l'accertamento dell'obbligazione doganale sono soddisfatte, gli Stati membri sono tenuti a riportarla nella contabilità conformemente alle disposizioni dell'articolo 6, paragrafo 3, primo comma, di tale

<sup>209</sup> Commissione europea, *Les finances publiques de l'Union européenne*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Lussemburgo, 2007, pag. 143.

<sup>210</sup> Potteau, A., «Budget de l'Union européenne – Contenu du budget», *JurisClasseur Europe Traité*, fasc. 198, 4 novembre 2016, punto 33.

<sup>211</sup> Tale disposizione corrisponde all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000.

<sup>212</sup> V. Berlin, D., op. cit., punto 34.

<sup>213</sup> Tale disposizione ha sostituito l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000.

<sup>214</sup> La Corte ha già dichiarato che «un diritto è accertato non appena il credito corrispondente è stato debitamente determinato» (sentenza del 22 febbraio 1989, Commissione/Italia, 54/87, EU:C:1989:76). Per un esempio più recente, v. sentenza del 3 aprile 2014, Commissione/Regno Unito (C-60/13, non pubblicata, EU:C:2014:219, punto 43 e giurisprudenza ivi citata). L'avvocato generale Sharpston ha sostenuto del resto che gli Stati membri non disponevano di alcun margine discrezionale al riguardo (conclusioni nella causa Repubblica ceca/Commissione, C-575/18 P, EU:C:2020:205, paragrafo 43).

<sup>215</sup> Tale disposizione ha sostituito l'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000.

<sup>216</sup> V., in tal senso, sentenza del 5 ottobre 2006, Commissione/Germania, C-105/02, EU:C:2006:637, punto 87.

<sup>217</sup> La Corte ha già dichiarato che la disposizione precedente, l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, deve essere interpretata nel senso che gli Stati membri non possono esimersi dall'accertare i crediti, anche se li contestano, salvo ammettere che l'equilibrio finanziario dell'Unione sia sconvolto, anche solo temporaneamente, a causa del comportamento di uno Stato membro (sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo, C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punto 58). V., altresì, sentenze del 15 novembre 2005, Commissione/Danimarca (C-392/02, EU:C:2005:683, punti 54 e 60), e del 7 aprile 2011, Commissione/Finlandia (C-405/09, EU:C:2011:220, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>218</sup> V. sentenza dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414, punto 67).

regolamento (la contabilità A) o, se sono soddisfatte le condizioni ad hoc, a riportarla debitamente nella contabilità prevista all'articolo 6, paragrafo 3, secondo comma, di detto regolamento (la contabilità B)<sup>219</sup>.

238. A tal riguardo, occorre precisare che la tutela generale degli interessi finanziari dell'Unione costituisce un obiettivo autonomo inserito nella parte sesta, titolo II (disposizioni finanziarie), del Trattato FUE, distinta dall'unione doganale prevista nella parte terza, titolo II, capo 1, TFUE, relativa alle politiche dell'Unione<sup>220</sup>. Tuttavia, come ha rilevato l'avvocato generale Trstenjak<sup>221</sup>, sussiste un collegamento tra le norme doganali e le norme sulle risorse proprie dell'Unione, nel senso che in base alle norme doganali applicabili i dazi doganali accertati come risorse proprie debbono essere determinati, imposti e riscossi dalle competenti autorità doganali nazionali<sup>222</sup>. In tale contesto, la Corte ha dichiarato che sussiste un nesso indissolubile tra l'obbligo di accertare le risorse proprie dell'Unione, quello di iscriverle sul conto della Commissione entro i termini impartiti e quello di versare interessi di mora<sup>223</sup>. Questi ultimi sono del resto dovuti a prescindere dai motivi del ritardo con cui tali risorse sono state iscritte sul conto della Commissione<sup>224</sup>.

239. La Corte si mostra particolarmente attenta nell'interpretazione delle disposizioni summenzionate, ricordando, in particolare, che le norme finanziarie del diritto dell'Unione rientrano tra le norme fondamentali della costituzione dell'Unione, la cui osservanza incondizionata è necessaria per garantire l'effettivo funzionamento di quest'ultima<sup>225</sup>. Poiché l'Unione deve avere la disponibilità delle risorse proprie «nelle migliori condizioni possibili»<sup>226</sup>, la Corte ha ricordato che diverse norme relative alla riscossione dei dazi doganali hanno come scopo di garantire un'applicazione diligente e uniforme delle disposizioni in materia doganale, nell'interesse di una rapida ed efficace messa a disposizione delle risorse proprie dell'Unione<sup>227</sup>. Pertanto, da una giurisprudenza costante risulta che, se un errore commesso dalle autorità doganali di uno Stato membro ha come conseguenza la mancata riscossione delle risorse proprie dell'Unione, tale errore non può rimettere in discussione l'obbligo dello Stato membro in questione di versare i diritti accertati e gli interessi di mora<sup>228</sup>. A titolo di esempio, sono state respinte le giustificazioni addotte dagli Stati membri, vertenti su un errore di contabilità da parte delle autorità nazionali<sup>229</sup>, sulla distinzione tra un errore materiale e un errore giuridico dedotta dallo Stato membro in questione oppure sulla natura non intenzionale del ritardo nell'iscrizione

<sup>219</sup> La Corte ha già osservato che, in applicazione dell'articolo 6, paragrafo 3, lettere a) e b), del regolamento n. 1150/2000, gli Stati membri sono obbligati a riportare nella contabilità A i diritti accertati a norma dell'articolo 2 del medesimo regolamento al più tardi il primo giorno feriale dopo il 19 del secondo mese successivo a quello nel corso del quale ha avuto luogo l'accertamento, salva la facoltà di iscrivere nella contabilità B, entro il medesimo termine, i diritti accertati che non sono «stati ancora riscossi» e per i quali «non è stata fornita alcuna garanzia», nonché i diritti accertati e «coperti da garanzie [che] formano oggetto di contestazione e possono subire variazioni in seguito alle controversie sorte» (sentenza dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia, C-334/08, EU:C:2010:414, punto 66 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>220</sup> V., a tal riguardo, Lyons, T., op. cit., pagg. 52 e 53.

<sup>221</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa Commissione/Italia (C-275/07, EU:C:2008:334, paragrafo 82 e nota 39).

<sup>222</sup> V., in particolare, sentenze del 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (C-68/88, EU:C:1989:339, punto 17), del 16 maggio 1991, Commissione/Paesi Bassi (C-96/89, EU:C:1991:213, punto 38), e del 12 giugno 2003, Commissione/Italia (C-363/00, EU:C:2003:335, punto 43).

<sup>223</sup> V., in particolare, sentenza dell'11 luglio 2019, Commissione/Italia (Risorse proprie – Recupero di un'obbligazione doganale) (C-304/18, non pubblicata, EU:C:2019:601, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>224</sup> V. giurisprudenza citata alla nota 222 delle presenti conclusioni.

<sup>225</sup> V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Lenz nella causa Commissione/Grecia (70/86, EU:C:1987:250).

<sup>226</sup> Considerando 3 del regolamento n. 609/2014 e sentenza del 22 febbraio 1989, Commissione/Italia (54/87, EU:C:1989:76).

<sup>227</sup> V., in tal senso, sentenze del 5 ottobre 2006, Commissione/Belgio (C-275/04, EU:C:2006:641, punto 68), del 5 ottobre 2006, Commissione/Paesi Bassi (C-312/04, EU:C:2006:643, punto 54), del 5 ottobre 2006, Commissione/Belgio (C-377/03, EU:C:2006:638, punto 69), e del 19 marzo 2009, Commissione/Italia (C-275/07, EU:C:2009:169, punto 84).

<sup>228</sup> V. sentenze dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414, punto 50 e giurisprudenza ivi citata), e dell'11 luglio 2019, Commissione/Italia (Risorse proprie – Recupero di un'obbligazione doganale) (C-304/18, non pubblicata, EU:C:2019:601, punto 61).

<sup>229</sup> V., in particolare, sentenza del 22 febbraio 1989, Commissione/Italia (54/87, EU:C:1989:76).

degli importi sul conto della Commissione<sup>230</sup>. Ne deriva che uno Stato membro, il quale ometta di accertare il diritto dell'Unione sulle risorse proprie e di mettere l'importo corrispondente a disposizione della Commissione, senza che ricorra una delle condizioni previste dall'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 609/2014, viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione<sup>231</sup>.

240. Alla luce di tali osservazioni, non posso che condividere la posizione della Commissione secondo la quale la violazione dell'obbligo incombente allo Stato membro, in forza del diritto dell'Unione, di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e di combattere contro la frode, nonché di procedere a controlli doganali sulla base di un'analisi dei rischi e di esigere la costituzione di garanzie, constatata nelle presenti conclusioni, è necessariamente accompagnata dal calcolo errato degli importi delle risorse proprie tradizionali da mettere a disposizione del bilancio dell'Unione e dalla mancanza di accertamento e di messa a disposizione di tali risorse nel momento in cui queste ultime avrebbero dovuto esserlo.

## ***2. Sulla violazione dell'obbligo del Regno Unito di mettere a disposizione della Commissione gli importi corrispondenti ai dazi doganali accertati nell'ambito dell'operazione Snake***

241. Dalle considerazioni che precedono deriva che il Regno Unito era tenuto, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, al quale corrisponde l'articolo 2, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014, ad accertare l'esistenza di risorse proprie dell'Unione e a metterle a sua disposizione, in applicazione degli articoli 6, 9 e 10 di tali due regolamenti. Nel suo ricorso, con la prima censura, la Commissione contesta, in sostanza, alle autorità del Regno Unito di aver annullato, nella contabilità B, importi cospicui di obbligazioni doganali. Tali importi corrisponderebbero alle obbligazioni supplementari accertate a seguito dell'operazione Snake, svolta nel 2014, e notificate dalle autorità del Regno Unito mediante l'emissione degli avvisi di pagamento C18 Snake, che sono stati tuttavia revocati dalle autorità del Regno Unito tra il giugno e il novembre 2015<sup>232</sup>. Secondo la Commissione, non avendo adottato le misure doganali adeguate dopo aver accertato obbligazioni doganali supplementari e annullando queste ultime, dette autorità hanno commesso un errore amministrativo per il quale il Regno Unito dovrebbe essere ritenuto finanziariamente responsabile.

242. Tale Stato contesta la presente censura sostanzialmente per due ragioni. Da un lato, esso fa valere che, al momento dell'emissione degli avvisi di pagamento C18 Snake, non esisteva alcun metodo per procedere a una determinazione del valore in dogana a posteriori, dopo lo svincolo delle merci sottovalutate. D'altro lato, il Regno Unito sostiene che gli importi in questione si sono rivelati «irrecuperabili», ai sensi di tali disposizioni, per ragioni non imputabili alle autorità del Regno Unito, in quanto gli importatori ai quali si riferiscono i 23 avvisi di pagamento C18 Snake erano società «fenice», vale a dire società che scompaiono a partire dall'immissione in libera pratica delle merci. Pertanto, sarebbe stato definitivamente impossibile procedere alla riscossione dei dazi di cui trattasi, per ragioni che non possono essergli imputate, conformemente

<sup>230</sup> V., in tal senso, sentenza del 12 giugno 2003, Commissione/Italia (C-363/00, EU:C:2003:335, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>231</sup> V., in tal senso, sentenze del 3 aprile 2014, Commissione/Regno Unito (C-60/13, non pubblicata, EU:C:2014:219, punto 50), del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punto 61 e giurisprudenza ivi citata), e dell'11 luglio 2019, Commissione/Italia (Risorse proprie – Recupero di un'obbligazione doganale) (C-304/18, non pubblicata, EU:C:2019:601, punto 61).

<sup>232</sup> Quanto al numero di avvisi di pagamento C18 emessi nell'ambito dell'operazione Snake, dalle spiegazioni del Regno Unito relative all'allegato D.5 della controreplica e dalle risposte del Regno Unito ai quesiti posti dalla Corte risulta che le sue autorità hanno emesso 23 avvisi di pagamento C18 pari a circa GBP 201 828 809,62, cifra rivista, nella controreplica, al ribasso per un importo pari a GBP 192 568 694,30, dal momento che non tutte le merci considerate rientrerebbero nell'inadempimento di cui trattasi.

all'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 1150/2000 e all'articolo 13, paragrafo 2, lettera b), del regolamento n. 609/2014. Ne deriverebbe che il Regno Unito era dispensato dal mettere a disposizione del bilancio dell'Unione gli importi corrispondenti ai dazi accertati.

243. Pertanto, nell'ambito della presente censura, la questione è se, non procedendo alla riscossione dei dazi doganali accertati dagli avvisi di pagamento C18 Snake, il Regno Unito abbia agito in modo incompatibile con le summenzionate disposizioni dei regolamenti nn. 1150/2000 e 609/2014.

244. A tal riguardo, conformemente all'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014 e alla disposizione corrispondente dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, gli Stati membri sono tenuti a prendere tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti accertati siano messi a disposizione del bilancio dell'Unione. Nel caso di specie, occorre ricordare che le autorità del Regno Unito hanno ritenuto che talune importazioni controllate nell'ambito dell'operazione Snake fossero sottovalutate, che esse hanno preso in considerazione gli importi in questione, notificato agli operatori i 23 avvisi di pagamento C18 Snake e accertato le obbligazioni doganali corrispondenti a questi ultimi. Gli importi corrispondenti a tali obbligazioni sono stati inizialmente iscritti nella contabilità B, conformemente all'articolo 6, paragrafo 3, dei regolamenti nn. 1150/2000 e 609/2014, quali dazi accertati, non riscossi, e per i quali non era stata fornita alcuna garanzia. Successivamente, il Regno Unito ha proceduto al loro annullamento.

245. In tale contesto, occorre ricordare che, in forza dell'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 609/2014 e dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 1150/2000, gli Stati membri sono dispensati dall'obbligo di mettere a disposizione della Commissione gli importi corrispondenti ai diritti accertati solo se la riscossione non ha potuto essere effettuata per cause di forza maggiore o quando risulta che è definitivamente impossibile procedere a tale riscossione per motivi che non sono loro imputabili. Occorre altresì ricordare che la Corte ha interpretato restrittivamente le nozioni di «cause di forza maggiore» e «altri motivi che non sono (...) imputabili» agli Stati membri. A titolo di esempio, essa ha rifiutato di considerare che uno sciopero prevedibile possa costituire un fatto giustificativo del ritardo nell'iscrizione delle risorse<sup>233</sup> o che uno Stato membro possa valutare l'opportunità di dare esecuzione ad una domanda di iscrizione anticipata di risorse<sup>234</sup>. La Corte ha del resto respinto la giustificazione di uno Stato membro relativa ai comportamenti fraudolenti di funzionari doganali<sup>235</sup>.

246. Alla luce della giurisprudenza summenzionata, mi sembra che, nel caso di specie, gli argomenti difensivi del Regno Unito non possano essere accolti. In primo luogo, è pacifico che tale Stato non invoca la forza maggiore per giustificare l'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake, ma si limita piuttosto a sostenere che non può essere ritenuto responsabile della perdita dei dazi doganali supplementari richiesti in tali avvisi di pagamento. Benché l'insolvenza del debitore dell'obbligazione doganale costituisca, prima facie, un fattore che non dipende dalla volontà di uno Stato membro, occorre ricordare che, nel caso di specie, la Commissione contesta al Regno Unito di non aver adottato tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti dell'Unione sulle risorse proprie tradizionali fossero messi a disposizione del bilancio dell'Unione. Dagli atti delle parti risulta che queste ultime non contestano il fatto che i dazi doganali supplementari siano stati accertati, dato che le autorità del Regno Unito hanno

<sup>233</sup> V. sentenza del 17 settembre 1987, Commissione/Grecia (70/86, EU:C:1987:374).

<sup>234</sup> V., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 1986, Commissione/Regno Unito (93/85, EU:C:1986:499).

<sup>235</sup> V., in tal senso, sentenza dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414). Per un commento, v. Potteau, A., «Les finances publiques de l'Union européenne en 2008-2009», *Revue trimestrielle de droit européen*, n. 2, 2010, pag. 380.

individuato le merci il cui svincolo era già stato autorizzato, né che non siano state richieste garanzie agli importatori di cui trattasi per assicurare la riscossione integrale degli importi richiesti<sup>236</sup>. È importante sottolineare che, durante tale periodo, le autorità del Regno Unito erano pienamente a conoscenza dello schema di frode di cui trattasi, che consisteva, in particolare, nella cessazione di qualsiasi attività delle società in questione, sin dalla prima contestazione della dichiarazione in dogana presentata ai fini dell'importazione delle merci. Ritengo quindi infondato l'argomento del Regno Unito secondo cui la riscossione delle obbligazioni doganali supplementari oggetto degli avvisi di pagamento C18 Snake sarebbe stata impossibile per il motivo che tali crediti non potevano essere riscossi. Infatti, dopo l'accertamento dei dazi doganali supplementari, tale Stato avrebbe dovuto chiedere, secondo le disposizioni del codice doganale comunitario e del codice doganale dell'Unione in vigore, come interpretate alla luce del principio della tutela effettiva degli interessi finanziari dell'Unione, sancito all'articolo 325 TFUE, la costituzione di garanzie sufficienti per coprire l'importo dovuto<sup>237</sup>. Pertanto, mi sembra che la giustificazione riguardante l'insolvenza dei debitori di obbligazioni doganali, quale invocata dal Regno Unito, non costituisca, in quanto tale, una ragione che possa dispensare lo Stato membro dal riscuotere tale obbligazione doganale ai sensi delle disposizioni di cui trattasi.

247. Occorre inoltre respingere l'argomento del Regno Unito secondo cui l'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake era inevitabile, in quanto non esisteva alcun metodo per determinare correttamente il valore in dogana delle merci. Più in particolare, tale Stato sostiene che le sue autorità hanno revocato gli avvisi di pagamento C18 Snake dopo la loro contestazione da parte di taluni operatori, per il motivo che il metodo OLAF da esse utilizzato per determinare il valore in dogana corretto delle importazioni sottovalutate e oggetto di contestazioni al momento dell'operazione Snake non era adeguato per procedere alla «rivalutazione» di tali importazioni. Secondo il Regno Unito, le sue autorità hanno dovuto revocare gli avvisi di pagamento C18 Snake, in quanto questi ultimi si basavano unicamente sul metodo OLAF.

248. A tal riguardo, occorre rilevare che, secondo una giurisprudenza costante della Corte, la normativa dell'Unione in materia di determinazione del valore in dogana mira a stabilire un sistema equo, uniforme e neutro che escluda l'impiego di valori in dogana arbitrari o fittizi<sup>238</sup>. La Corte ha altresì rilevato che dagli articoli da 29 a 31 del codice doganale comunitario (divenuti articoli da 70 a 74 del codice doganale dell'Unione) risulta che i metodi di determinazione del valore in dogana previsti da tali disposizioni sono stabiliti secondo un ordine gerarchico e sono legati da un nesso di sussidiarietà, cosicché, quando siffatto valore non può essere determinato applicando una data disposizione si deve far riferimento alla disposizione immediatamente successiva secondo l'ordine stabilito<sup>239</sup>. Nel caso di specie, va ricordato che, in base al fascicolo, come risulta dall'esame del primo motivo<sup>240</sup>, in origine il metodo OLAF doveva essere utilizzato solo come uno strumento di analisi dei rischi nelle normali attività doganali. Inoltre, contrariamente a quanto sostiene il Regno Unito, non è durante la riunione del 20 febbraio 2015 che l'OLAF ha dichiarato, per la prima volta, che il prezzo medio rettificato non doveva essere utilizzato a fini di «rivalutazione», ma è sin dall'inizio dell'ACP Discount che gli Stati membri sono stati informati del fatto che l'obiettivo del metodo OLAF era il rilevamento delle frodi. Pertanto, quando le autorità del Regno Unito hanno fatto ricorso ai prezzi medi rettificati basati sul metodo OLAF per calcolare i dazi doganali supplementari richiesti negli avvisi di pagamento

<sup>236</sup> V. paragrafi da 201 a 216 e 219 delle presenti conclusioni.

<sup>237</sup> V. paragrafi da 217 a 224 delle presenti conclusioni.

<sup>238</sup> V. sentenza del 15 luglio 2010, *Gaston Schul* (C-354/09, EU:C:2010:439, punto 27 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>239</sup> V., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2016, *Hungary* (C-291/15, EU:C:2016:455, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>240</sup> V. paragrafi da 193 a 210 delle presenti conclusioni.

C18 Snake<sup>241</sup>, esse non hanno utilizzato tale metodo secondo gli obiettivi per i quali esso è stato concepito. Condivido quindi la posizione della Commissione<sup>242</sup> secondo cui le autorità del Regno Unito, dopo aver individuato le merci fraudolentemente sottovalutate, avrebbero dovuto determinare il loro valore in dogana corretto, conformemente ai metodi sequenziali precisati nel codice doganale comunitario e nel codice doganale dell'Unione, sulla base dei metodi di determinazione summenzionati, tenuto conto del fatto che si trattava di merci importate oggetto di controlli doganali<sup>243</sup>. Pertanto, sembra che, non avendo seguito le fasi relative alla determinazione del valore in dogana, in forza delle disposizioni doganali applicabili e citate al paragrafo precedente, per quanto riguarda le merci individuate come sottovalutate nell'ambito dell'operazione Snake, e applicando il metodo OLAF anziché tali disposizioni, il Regno Unito non abbia rispettato la normativa doganale dell'Unione, cosicché gli importi determinati negli avvisi di pagamento C18 Snake non riflettono gli importi effettivamente dovuti dagli operatori.

249. Dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta effettivamente che le autorità del Regno Unito si sono rese conto esse stesse degli errori che avevano commesso nella determinazione degli importi supplementari<sup>244</sup>, tuttavia, anziché correggere gli errori e rimettere ordini di pagamento, esse hanno scelto di annullare definitivamente gli avvisi di pagamento C18 Snake. Il Regno Unito sostiene che, in mancanza di un metodo accettabile, era preferibile annullare le obbligazioni<sup>245</sup>. Come sostiene la Commissione, era possibile per il Regno Unito emettere nuovamente avvisi di pagamento, cosa che lo stesso ha scelto di non fare.

250. Alla luce di quanto precede, ritengo che il Regno Unito, dopo aver accertato, preso in considerazione e notificato ai debitori i dazi doganali richiesti dai 23 avvisi di pagamento C18 Snake, non abbia rispettato gli obblighi in forza dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014 e della corrispondente disposizione dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, secondo cui spetta agli Stati membri adottare tutte le misure necessarie affinché gli importi corrispondenti ai diritti accertati siano messi a disposizione del bilancio dell'Unione. L'annullamento di tali avvisi di pagamento, nonché le decisioni precedenti ad essi relative, devono essere considerati errori amministrativi delle autorità del Regno Unito, la cui conseguenza è la mancata riscossione delle risorse proprie tradizionali dell'Unione. Inoltre, condivido la posizione della Commissione secondo cui il Regno Unito ha preferito annullare gli importi richiesti dagli avvisi di pagamento C18 Snake e iscritti nella contabilità B piuttosto che seguire la procedura prevista all'articolo 13 del regolamento n. 609/2014 e alla corrispondente disposizione dell'articolo 17 del regolamento n. 1150/2000, che consente agli Stati membri di essere esonerati dall'obbligo di mettere a disposizione del bilancio dell'Unione le somme corrispondenti ai dazi che risultano irrecuperabili. Ne consegue che il Regno Unito non poteva, in tali circostanze, avvalersi dell'esenzione prevista all'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 609/2014 e alla corrispondente disposizione dell'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 1150/2000, in quanto gli errori amministrativi descritti sono imputabili a tale Stato. Ne deriva che, in base a una giurisprudenza consolidata<sup>246</sup>, uno Stato membro il quale, dopo aver accertato un diritto dell'Unione sulle risorse proprie, si astenga dal mettere l'importo corrispondente a disposizione della Commissione, senza che ricorra una delle condizioni previste dalle disposizioni

<sup>241</sup> Allegato D.5 della controreplica.

<sup>242</sup> Tale posizione è stata espressa dalla Commissione già dopo l'operazione Snake (v. relazione ispettiva 16-11-1 contenuta nell'allegato A.16 del ricorso, punto 3.1.1).

<sup>243</sup> Per quanto riguarda gli avvisi di pagamento C18 Snake, occorre determinare il valore in dogana delle importazioni specifiche e non la stima delle perdite per le risorse proprie tradizionali. V., parimenti, paragrafo 206 delle presenti conclusioni.

<sup>244</sup> V. verbale della riunione del 20 febbraio 2015, allegato B.2 del controricorso.

<sup>245</sup> Risposta del Regno Unito del 22 giugno 2018, punto 147.

<sup>246</sup> V., in particolare, sentenza dell'11 luglio 2019, Commissione/Italia (Risorse proprie – Recupero di un'obbligazione doganale) (C-304/18, non pubblicata, EU:C:2019:601).

summenzionate, viene meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione. Di conseguenza, occorre considerare che, a causa dell'annullamento dei 23 avvisi di pagamento C18 Snake e della mancata messa a disposizione dei relativi importi, sono dovute al bilancio dell'Unione risorse proprie tradizionali per il periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014.

### ***3. Sulla valutazione delle perdite delle risorse proprie tradizionali***

251. Al fine di valutare l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione derivanti dall'inosservanza del diritto dell'Unione contestata al Regno Unito nell'ambito del ricorso di cui trattasi, la Commissione si è basata, nel caso di specie, sul metodo OLAF e sui dati a sua disposizione. Su tale base, essa ritiene, per quanto riguarda il periodo compreso tra il novembre 2011 e l'11 ottobre 2017, che l'importo di EUR 2 679 637 088,86 (importo lordo, diminuito delle spese di riscossione) avrebbe dovuto essere messo a disposizione della Commissione a titolo di risorse proprie tradizionali.

252. Il Regno Unito, per contro, contesta nel suo controricorso sia il metodo utilizzato sia l'importo calcolato dalla Commissione. In base alla propria valutazione, esso ha fissato l'importo delle risorse proprie supplementari connesse alle importazioni sottovalutate provenienti dalla Cina per il periodo di infrazione in misura pari a GBP 217 646 623<sup>247</sup>, cifra che ha rivisto al ribasso nella sua controreplica e fissato in GBP 123 819 268. Così facendo, sebbene tale Stato continui a contestare l'inadempimento addebitatogli, mi sembra che, in realtà, esso riconosca implicitamente, in una certa misura, che la sua mancata attuazione di misure efficaci per combattere la frode doganale da sottovalutazione ha comportato una perdita di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione<sup>248</sup>. Pertanto, la questione centrale del presente motivo è quella di determinare l'entità delle perdite in questione.

253. Prima di esaminare tale questione nel merito, ritengo che occorra formulare osservazioni sulle obiezioni preliminari sollevate dal Regno Unito riguardanti, da un lato, l'incompetenza della Commissione e della Corte a procedere alla valutazione e all'accertamento delle risorse proprie tradizionali, dato che tale competenza spetta agli Stati membri (sezione 1), e, dall'altro, la natura del ricorso di cui trattasi che costituirebbe, in realtà, un ricorso per risarcimento danni, di modo che spetta alla Commissione provare il nesso causale diretto tra l'inadempimento specifico dello Stato e il danno da esso causato (sezione 2).

<sup>247</sup> Tale importo dovrebbe essere ridotto eventualmente di circa GBP 25 milioni, ossia l'importo iscritto nella contabilità B corrispondente alle somme richieste negli avvisi C18 risultanti dall'operazione Breach e relativi al periodo compreso tra il maggio 2015 e l'ottobre 2017.

<sup>248</sup> Il Regno Unito lo ammette solo in via suppletiva, in quanto la sua difesa si basa sul rigetto dell'esistenza delle violazioni descritte nell'ambito del primo motivo, proponendo al contempo, nell'ambito del secondo motivo, il proprio metodo per misurare la perdita di risorse proprie tradizionali.

## **a) Osservazioni preliminari**

### *1) Sulla competenza della Commissione a procedere alla valutazione delle perdite di risorse proprie tradizionali e su quella della Corte a statuire su tale questione*

254. Il Regno Unito sostiene che, qualora gli altri metodi che intervengono in una fase precedente nella sequenza delle procedure previste agli articoli da 70 a 74 del codice doganale dell'Unione<sup>249</sup> al fine di determinare il valore in dogana non possano essere applicati<sup>250</sup>, rientra nella competenza esclusiva dello Stato membro applicare, invece del metodo ordinario basato sul valore di transazione di una merce, un metodo sussidiario<sup>251</sup>, previsto all'articolo 74, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione e all'articolo 31 del codice doganale comunitario, e determinare così il valore in dogana delle merci di cui trattasi in base ai dati disponibili e mediante «mezzi ragionevoli»<sup>252</sup>. Tale determinazione implicherebbe una serie di decisioni complesse e scelte metodologiche difficili da parte delle autorità nazionali, che dispongono al riguardo di un ampio potere discrezionale.

255. Non condivido tale argomento difensivo basato sull'applicazione delle disposizioni doganali, dal momento che, al pari della Commissione, ritengo che l'uso del metodo OLAF, quale mezzo per stimare le perdite di risorse proprie tradizionali, non mira a determinare il valore in dogana delle merci importate ai sensi di tali disposizioni, il che rientra nella competenza esclusiva degli Stati membri<sup>253</sup>. Infatti, in forza degli articoli da 69 a 74 del codice doganale dell'Unione, lo Stato membro deve determinare il valore in dogana delle merci e, a tal fine, ricorrere, se necessario, ai metodi secondari<sup>254</sup>. Nel caso di specie, spettava al Regno Unito determinare il valore in dogana dei prodotti tessili e delle calzature provenienti dalla Cina, tenuto conto degli indicatori concreti che segnalavano la loro sottovalutazione. Orbene, nel caso di specie, tali determinazioni non hanno avuto luogo, come risulta dall'esame del primo motivo del presente ricorso. Ne consegue che la Commissione non può sostituirsi agli Stati membri per procedere a tale valutazione qualora lo Stato membro di cui trattasi abbia omesso di farlo secondo i metodi summenzionati. Siffatta determinazione non è più, in ogni caso, possibile. Tale circostanza è inerente alla natura statistica del metodo OLAF quale strumento per il calcolo delle perdite di risorse proprie tradizionali, che ha lo scopo di determinare, sulla base dei dati statistici, l'entità delle perdite verificatesi a causa della violazione, da parte del Regno Unito, delle disposizioni della normativa

<sup>249</sup> In precedenza, gli articoli da 29 a 31 del codice doganale comunitario.

<sup>250</sup> L'espressione «mezzi ragionevoli» implica, secondo il Regno Unito, che si tratta di decisioni che spetta allo Stato membro adottare nell'ambito della sua competenza esclusiva e che deve essergli riconosciuto un ampio potere discrezionale nella scelta di metodi e di valutazioni. Il Regno Unito avrebbe necessità di provare non già l'esattezza o meno della sua stima, bensì soltanto la sua ragionevolezza. L'onere di provare che essa non è ragionevole graverebbe interamente sulla Commissione.

<sup>251</sup> Rilevo che l'articolo 74 del codice doganale dell'Unione (ex articolo 31 del codice doganale comunitario) prevede che, quando il valore in dogana non può essere determinato a norma dell'articolo 70 del codice doganale dell'Unione, si prendono in considerazione, nell'ordine, i metodi successivamente previsti, e ciascuno di essi può essere utilizzato solo se il precedente, nell'ordine in cui sono presentati, si rivela inutilizzabile, determinando così una gerarchia metodologica. Il metodo previsto all'articolo 74, paragrafo 3, cosiddetto metodo di «ultima istanza», che si basa su «mezzi ragionevoli», si applica qualora non sia possibile applicare i metodi enunciati ai paragrafi precedenti. V., in particolare, Albert, J.-L., «Section 3 – La valeur en douane», *Le droit douanier de l'Union européenne*, Bruxelles, Bruylant, 2019, pagg. da 255 a 280.

<sup>252</sup> Il Regno Unito osserva che la Corte ha già avuto occasione di accertare le perdite di risorse proprie tradizionali per un importo preciso in talune cause, ma sembra che le conclusioni del ricorso non avessero sollevato alcuna obiezione e/o che le somme in questione non fossero contestate: v., ad esempio, sentenza del 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (C-68/88, EU:C:1989:339). La situazione è assai diversa nel caso di specie.

<sup>253</sup> V., in tal senso, sentenza del 16 giugno 2016, EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455).

<sup>254</sup> È anche per questa ragione che devono essere respinti, a mio avviso, gli argomenti relativi al metodo sussidiario previsto all'articolo 74, paragrafo 3, del codice doganale dell'Unione.

dell'Unione in materia di risorse proprie tradizionali, in quanto le sue autorità non hanno effettuato i controlli doganali adeguati riguardanti le merci in questione<sup>255</sup>, cosicché i dazi doganali dovuti per queste ultime non sono stati calcolati correttamente.

256. Dalla costante giurisprudenza sopra citata<sup>256</sup> risulta che, come regola generale, esiste un collegamento diretto tra la violazione del diritto doganale dell'Unione contestata allo Stato membro e la perdita di risorse proprie tradizionali che ne deriva per il bilancio dell'Unione. In tale contesto, la Corte ha già dichiarato, nella causa che ha dato luogo alla sentenza del 9 luglio 2020, *Repubblica ceca/Commissione*<sup>257</sup>, che è inerente al sistema delle risorse proprie dell'Unione, quale è attualmente concepito nel diritto dell'Unione, che la Commissione ha la facoltà di sottoporre alla valutazione della Corte, nell'ambito di un ricorso per inadempimento, una controversia che la veda contrapposta a uno Stato membro in merito all'obbligo di quest'ultimo di mettere un determinato importo di risorse proprie dell'Unione a disposizione di tale istituzione<sup>258</sup>.

257. Nel caso di specie, poiché il Regno Unito ha deciso di non mettere a disposizione della Commissione, entro il termine fissato dal parere motivato, l'importo delle risorse proprie tradizionali di cui trattasi, ma si è limitato a contestare la posizione della Commissione quanto al suo obbligo di applicare tale importo, ritengo che tale istituzione, giustamente, abbia considerato che tale Stato è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza della normativa in materia di risorse proprie tradizionali e abbia deciso di proporre un ricorso per inadempimento a tal fine. In tale contesto, la Commissione ha l'obbligo di dimostrare l'esistenza dell'inadempimento contestato e di fornire alla Corte gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione<sup>259</sup>. Pertanto, spetta alla Corte verificare se la Commissione abbia sufficientemente dimostrato l'importo delle perdite di risorse proprie che essa richiede per il periodo di infrazione. Ne consegue che deve essere respinto l'argomento del Regno Unito relativo all'ordine di esame dei metodi e secondo il quale la Corte deve anzitutto esaminare la stima proposta da tale Stato.

258. Il Regno Unito sostiene, inoltre, che, se anche la Corte dovesse dichiarare, in un primo tempo, che la Commissione ha sufficientemente dimostrato un inadempimento a suo carico dell'obbligo di combattere la frode<sup>260</sup>, incombe alla Commissione, in un secondo tempo, provare che il metodo proposto dal Regno Unito per determinare le risorse proprie supplementari che sarebbero dovute si basa su scelte e su una valutazione delle prove manifestamente irragionevoli. Più in particolare, secondo il Regno Unito, dal rapporto tra gli articoli 258 e 260 TFUE risulta che, includendo nell'oggetto del suo ricorso la questione relativa alle stime delle perdite di risorse proprie tradizionali, la Commissione eccede l'ambito di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, che è limitato alla questione se lo Stato membro sia venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione. In siffatta ipotesi, la Commissione sarebbe tenuta a fornire la prova di un altro tipo di illegittimità, vale a dire il carattere manifestamente irragionevole della valutazione dei dazi non pagati effettuata dal Regno Unito.

<sup>255</sup> V. paragrafi da 193 a 216 e da 225 a 227 delle presenti conclusioni.

<sup>256</sup> V. paragrafo 177 e note 92 e 265 delle presenti conclusioni.

<sup>257</sup> C-575/18 P, EU:C:2020:530.

<sup>258</sup> V. punto 68 di tale sentenza.

<sup>259</sup> V., in particolare, sentenze del 27 aprile 2006, *Commissione/Germania* (C-441/02, EU:C:2006:253, punto 48), e del 2 maggio 2019, *Commissione/Croazia (Discarica di Biljane Donje)* (C-250/18, non pubblicata, EU:C:2019:343, punto 33).

<sup>260</sup> Il Regno Unito ritiene altresì che, oltre alla frode, spetti alla Commissione, in una prima fase, provare anche un nesso di causalità tra tale inadempimento e un danno nonché la ricevibilità della sua richiesta di versamento di un importo determinato all'Unione.

259. A tal riguardo, rilevo che tale argomento non tiene conto del fatto che il ricorso di cui trattasi mira a che la Corte constati, in particolare, che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in materia di risorse proprie in forza del diritto dell'Unione, il che implica necessariamente che la Commissione fornisca una dimostrazione dell'entità delle perdite di tali risorse e dell'inadempimento. Siffatta stima non interferisce con un eventuale ricorso al procedimento ai sensi dell'articolo 260 TFUE, nel caso in cui lo Stato membro non abbia pagato l'importo principale o gli interessi a seguito di un'eventuale sentenza che lo abbia condannato per una violazione degli obblighi risultanti dal regime delle risorse proprie. In ogni caso, la questione se lo Stato membro abbia agito in modo ragionevole, «rivalutando» le importazioni sottovalutate, non si pone nel caso di specie. Infatti, la giurisprudenza invocata dal Regno Unito per fondare la propria tesi concernente la «rivalutazione» delle merci riguarda gli obblighi dello Stato membro, quando procede, in caso di dubbi sorti nell'ambito di controlli doganali, a una determinazione del valore in dogana delle merci importate<sup>261</sup>. Orbene, come è già stato sottolineato, la Commissione mira, nell'ambito di questo secondo motivo, non già a determinare il valore in dogana delle merci specifiche, bensì a stimare le perdite di risorse proprie tradizionali in base ai dati statistici.

260. Inoltre, nelle sue richieste di informazioni del 22 giugno 2018 e del 22 marzo 2019, il Regno Unito ha chiesto in particolare alla Commissione di fornirgli informazioni sul calcolo delle perdite di risorse proprie richieste per un importo pari a EUR 2 679 637 088,86 al fine di poter ricalcolare tale importo. A tal riguardo, rilevo che, nella sua replica, la Commissione ha spiegato che il metodo seguito e i dati utilizzati per calcolare tale importo erano sempre stati noti al Regno Unito dato che, in particolare, si trattava di informazioni provenienti dallo stesso Stato mediante la banca dati Surveillance 2.

*2) Sul presunto obbligo di dimostrare il danno e il nesso di causalità, nonché sullo scenario controfattuale*

261. Il Regno Unito sostiene che spetta alla Commissione fondare la propria domanda sui criteri di un procedimento per responsabilità, dal momento che essa chiede alla Corte di condannare tale Stato al risarcimento dei danni. Orbene, nel caso di specie, la Commissione non riuscirebbe a dimostrare, da un lato, l'esistenza di un danno concreto e quantificabile, nonché, dall'altro, la presenza di un nesso di causalità diretto tra l'inadempimento commesso dal Regno Unito e tale danno.

262. A tal riguardo, anzitutto, occorre ricordare che il procedimento dinanzi alla Corte, conformemente all'articolo 258 TFUE, è un procedimento per inadempimento e non un procedimento per responsabilità o di risarcimento. Pertanto, nell'ambito del ricorso per inadempimento, spetta alla Commissione dimostrare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione<sup>262</sup>. Poiché il ricorso di cui trattasi non è diretto ad ottenere che la Corte condanni lo Stato convenuto al risarcimento dei danni, la Corte non deve esaminare gli elementi presentati dal Regno Unito per quanto riguarda l'esistenza del danno e del nesso di causalità tra l'inadempimento in materia doganale e il presunto danno. In ogni caso, tale argomento del Regno Unito deve essere respinto tenuto conto della giurisprudenza costante della Corte da cui risulta che il ricorso per inadempimento ha natura oggettiva<sup>263</sup>. Infatti, l'inosservanza di un obbligo imposto da una norma di diritto dell'Unione costituisce di per sé un inadempimento, con la conseguenza che resta irrilevante il fatto che tale

<sup>261</sup> V., sentenza del 16 giugno 2016, EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455, punti 23 e 36).

<sup>262</sup> V. paragrafi da 159 a 162 delle presenti conclusioni e giurisprudenza ivi citata.

<sup>263</sup> V., in particolare, sentenza del 17 novembre 1993, Commissione/Spagna (C-73/92, EU:C:1993:891, punto 19).

inosservanza non abbia prodotto effetti negativi<sup>264</sup>. Pertanto, ritengo che il ricorso di cui trattasi non sia diretto, per le caratteristiche del procedimento per inadempimento, a ottenere che la Corte condanni lo Stato membro convenuto al risarcimento dei danni.

263. Tuttavia, occorre rilevare che, nel suo ricorso, la Commissione non ha chiesto, in ogni caso, di ottenere il risarcimento di un danno. Infatti, la posizione del Regno Unito secondo cui spetta alla Commissione dimostrare l'esistenza di un «danno», la cui quantificazione è possibile solo dopo aver previamente dimostrato l'esistenza di un nesso di causalità risultante dal comportamento illecito dello Stato membro, è, a mio avviso, fondata su una lettura errata del ricorso e di altri atti del procedimento di cui trattasi. Più in particolare, dal terzo comma del primo capo delle conclusioni risulta che la Commissione contesta al Regno Unito di non aver messo a disposizione del bilancio dell'Unione gli importi corretti di risorse proprie tradizionali, il che avrebbe portato alla violazione delle disposizioni relative a tali risorse. Come è già stato esposto, spetta agli Stati membri, in forza degli articoli 9 e 10 del regolamento n. 1150/2000, ai quali corrispondono, rispettivamente, gli articoli 9 e 10 del regolamento n. 609/2014, in combinato disposto con gli articoli 2 e 8 delle decisioni 2007/436 e 2014/335, accertare il diritto dell'Unione sulle risorse proprie tradizionali non appena ricorrono le condizioni previste dalla normativa doganale per quanto riguarda la contabilizzazione dell'importo del diritto e la sua notifica al soggetto passivo.

264. Di conseguenza, risulta inequivocabilmente dal ricorso e, in particolare, dalle disposizioni dell'Unione ivi citate, che la Commissione contesta al Regno Unito di non aver messo a disposizione dell'Unione gli importi correttamente calcolati delle risorse proprie tradizionali e non il danno causato a quest'ultima. L'inadempimento descritto nel petitum del ricorso (e, in particolare, il passaggio «non prendendo in considerazione gli importi corretti dei dazi doganali e non mettendo a disposizione l'importo corretto delle risorse proprie tradizionali») costituisce quindi, per sua natura, una domanda diretta a far accertare un inadempimento dell'obbligo di agire incombente allo Stato, vale a dire la sua mancata osservanza degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione, e non un danno causato da tale Stato.

265. Per quanto riguarda, inoltre, l'argomento del Regno Unito vertente sulla necessità di dimostrare un nesso di causalità tra l'inadempimento specifico dello Stato membro e le perdite di risorse proprie, la Corte ha già sottolineato che esiste un «nesso diretto» tra la riscossione delle entrate provenienti dai dazi doganali e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle risorse corrispondenti<sup>265</sup>. Orbene, ritengo che da tale giurisprudenza risulti che, se, a causa di un errore commesso dalle autorità doganali di uno Stato membro, i dazi doganali non sono riscossi, ciò non rimette in discussione l'obbligo dello Stato membro di mettere a disposizione gli importi che avrebbero dovuto essere accertati e di pagare interessi di mora. Sebbene esista una correlazione sine qua non tra, da un lato, l'inadempimento di uno Stato membro nel settore della normativa doganale e, dall'altro, l'importo delle risorse proprie che non sarebbe stato messo a disposizione del bilancio dell'Unione, poiché il primo ha inevitabilmente un effetto sul secondo, ciò non significa che questi due elementi debbano essere analizzati in termini di danno causato dal comportamento illecito dello Stato membro. Lo Stato membro che si astenga dall'accertare il diritto dell'Unione sulle risorse proprie e dal mettere il relativo importo a disposizione della Commissione, senza che ricorra uno dei requisiti previsti dall'articolo 17, paragrafo 2, del regolamento n. 1550/2000 o dall'articolo 13, paragrafo 2, del regolamento n. 609/2014, viene

<sup>264</sup> V., in particolare, sentenze del 21 settembre 1999, Commissione/Irlanda (C-392/96, EU:C:1999:431, punti 60 e 61), del 26 giugno 2003, Commissione/Francia (C-233/00, EU:C:2003:371, punto 62), e del 26 ottobre 2006, Commissione/Spagna (C-36/05, EU:C:2006:672, punto 38).

<sup>265</sup> V., in tal senso, sentenza del 5 giugno 2018, Kolev e a. (C-612/15, EU:C:2018:392, punti 51 e 52).

meno agli obblighi che ad esso incombono in forza della normativa dell'Unione, e segnatamente agli obblighi derivanti dagli articoli 2 e 8 delle decisioni 2000/597 e 2007/436<sup>266</sup>. Tale conclusione è corroborata dalla giurisprudenza invocata dal Regno Unito nel suo controricorso, da cui risulta che il comportamento errato delle autorità doganali per quanto riguarda il calcolo dei dazi doganali dovuti comporta inevitabilmente perdite di risorse proprie tradizionali rientranti nella responsabilità degli Stati membri<sup>267</sup>. In tale contesto, l'articolo 340 TFUE e la giurisprudenza ad esso relativa, invocati dal Regno Unito, sono irrilevanti.

266. Inoltre, mi sembra che dalla causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Regno Unito<sup>268</sup>, invocata dal Regno Unito e dagli intervenienti, non possa essere tratta una conclusione diversa, dal momento che tale causa riguardava una situazione diversa da quella all'origine del presente procedimento. In tale causa si trattava effettivamente di dimostrare la responsabilità del Regno Unito dovuta a un eventuale rilascio di certificati EXP da parte delle autorità di Anguilla, un paese e territorio d'oltremare (PTOM), in violazione della decisione cosiddetta «PTOM». La Commissione faceva valere, in particolare, che il Regno Unito doveva, in quanto Stato membro, assumersi la responsabilità degli atti adottati e delle negligenze commesse dalle autorità di Anguilla e contrari a tale decisione, tenuto conto dei particolari rapporti che esso intrattiene con il suo PTOM, il quale non è uno Stato indipendente. Il Regno Unito riteneva che nessun atto di diritto dell'Unione consentisse di ritenere Anguilla responsabile, nei confronti dell'Unione, degli errori commessi dalle proprie autorità nell'applicazione di detta decisione e della perdita di risorse proprie che ne derivavano, cosicché nemmeno il Regno Unito poteva essere considerato responsabile di tali errori per il solo motivo che esso è lo Stato membro al quale è collegata Anguilla<sup>269</sup>. Pertanto, il problema centrale in detta causa riguardava la responsabilità di uno Stato membro dell'Unione di fronte al comportamento delle autorità di un PTOM con il quale esso ha legami speciali, comportamento che violava il diritto dell'Unione, il che ha comportato la perdita delle risorse proprie. Di conseguenza, poiché la presente causa riguarda la responsabilità propria del Regno Unito e non quella di un altro soggetto, le conclusioni di detta sentenza non possono essere trasposte alla presente causa, contrariamente a quanto sostiene tale Stato.

267. Infine, il Regno Unito deduce, sotto forma di eccezione di irricevibilità, l'argomento secondo cui la Commissione non avrebbe dimostrato che le misure scelte da tale Stato per combattere la frode da sottovalutazione avessero effettivamente comportato perdite di risorse proprie

<sup>266</sup> V., in tal senso, sentenze del 15 novembre 2005, Commissione/Danimarca (C-392/02, EU:C:2005:683, punto 68), del 18 ottobre 2007, Commissione/Danimarca (C-19/05, EU:C:2007:606, punto 32), nonché del 3 aprile 2014, Commissione/Regno Unito (C-60/13, non pubblicata, EU:C:2014:219, punto 50). V., per quanto riguarda la dottrina, Meisse, E., «Application du système des ressources propres des Communautés», *Europe*, n. 346/2006, pag. 9.

<sup>267</sup> Anzitutto, per quanto riguarda la sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160), il Regno Unito sostiene che la Corte ha dichiarato che lo Stato convenuto era responsabile della «perdita di entrate conseguente» e che la sua responsabilità sorgeva «[s]e un errore commesso dalle autorità doganali (...) ha come effetto che i dazi doganali non siano stati riscossi» (punti 57 e 61). Inoltre, quanto alla sentenza dell'8 luglio 2010, Commissione/Italia (C-334/08, EU:C:2010:414), secondo il Regno Unito, lo Stato convenuto era ritenuto responsabile di una perdita di risorse proprie tradizionali a causa del comportamento errato delle sue autorità, che hanno rilasciato ad una società autorizzazioni illegittime a collocare taluni prodotti in regime di esenzione dai dazi doganali, malgrado questi ultimi fossero normalmente assoggettabili a tali dazi (punto 40). Infine, per quanto riguarda la sentenza del 18 ottobre 2007, Commissione/Danimarca (C-19/05, EU:C:2007:606), il Regno Unito fa valere che nulla indicava che, se le autorità danesi non avessero commesso l'errore consistente nell'esentare dai dazi doganali le merci in questione, vale a dire se avessero interpretato correttamente la portata del regime della destinazione particolare, l'importo dei dazi doganali riscosso e contabilizzato sarebbe stato lo stesso.

<sup>268</sup> Sentenza del 31 ottobre 2019, Commissione/Regno Unito (C-391/17, EU:C:2019:919), causa decisa contemporaneamente a quella che ha dato luogo alla sentenza del 31 ottobre 2019, Commissione/Paesi Bassi (C-395/17, EU:C:2019:918).

<sup>269</sup> V., in particolare, sentenza del 31 ottobre 2019, Commissione/Regno Unito (C-391/17, EU:C:2019:919, punti da 92 a 102). Per accertare l'esistenza della responsabilità di uno Stato membro per le azioni di un PTOM che comportano una perdita di risorse proprie per il bilancio dell'Unione la Corte ha quindi ritenuto che occorresse esaminare la questione se tale Stato membro fosse *responsabile* nei confronti dell'Unione, in forza degli obblighi ad esso incombenenti in quanto Stato membro ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e se fosse tenuto, in forza di tale disposizione, a compensare l'importo in questione.

tradizionali per il bilancio dell'Unione<sup>270</sup>. A suo avviso, la tesi della Commissione secondo cui la frode da sottovalutazione è proseguita a causa della mancanza di analisi dei rischi e di controlli efficaci precedenti allo sdoganamento presuppone necessariamente, in presenza di tali misure, il venir meno degli scambi commerciali e perdite di risorse proprie tradizionali ad esso associate. In altri termini, se avesse adottato le misure di lotta contro la frode che la Commissione ritiene adeguate, l'importazione di merci sottodichiarate sarebbe stata estirpata, circostanza da cui esso deduce che nessun dazio doganale supplementare significativo sarebbe stato dovuto al bilancio dell'Unione. Il Regno Unito afferma che dovrebbe essere ritenuto responsabile solo delle perdite per il bilancio dell'Unione corrispondenti alla differenza tra le risorse proprie tradizionali che sarebbero state esigibili nel suo contesto controfattuale e le risorse proprie tradizionali che ha effettivamente messo a disposizione.

268. A tal riguardo, da una giurisprudenza costante risulta che è irrilevante il fatto di sapere se, nel caso in cui le risorse proprie tradizionali siano state oggetto di perdite a causa di eventi precedenti dovuti ad un errore amministrativo delle autorità dello Stato membro, sarebbe stato possibile che tali eventi si verificassero senza tale errore e quindi senza perdite di risorse proprie<sup>271</sup>. Per completezza, occorre osservare che, oltre ai controlli puntuali<sup>272</sup>, il Regno Unito non ha effettuato praticamente alcun controllo durante il periodo di infrazione. Così facendo, esso ha creato una situazione irreversibile che ha avuto come conseguenza una notevole perdita di risorse proprie tradizionali che, a mio avviso, deve essere accertata. Ritengo che, in un contesto del genere, non spetti alla Corte ipotizzare ciò che si sarebbe verificato se il Regno Unito avesse rispettato i suoi obblighi ai sensi del diritto dell'Unione. Infatti, un'analisi controfattuale, quale auspicata dal Regno Unito, non può mettere in discussione che tale perdita si è effettivamente verificata né il fatto che quest'ultima avrebbe potuto essere evitata se le autorità doganali del Regno Unito avessero effettuato controlli adeguati prima dell'immissione in libera pratica delle merci di cui trattasi. Infatti, tale argomento è infondato, dal momento che occorre tener conto della situazione di fatto, quale si presentava a causa delle violazioni dei diritti dell'Unione, e non del volume di merci sottovalutate che avrebbero potuto essere importate se lo Stato membro avesse, ipoteticamente, adempiuto agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione. Di conseguenza, ritengo che un siffatto scenario controfattuale non possa essere ammesso in materia di perdita di risorse proprie.

## ***b) Nel merito***

### ***1) Panoramica del metodo OLAF e sua applicazione come strumento per il calcolo delle perdite di risorse proprie tradizionali***

269. La Commissione ritiene che sia necessario ricorrere a una valutazione basata su tutte le informazioni disponibili per accertare le perdite di risorse proprie tradizionali, dato che non è più possibile stabilire il valore corretto delle merci sottovalutate applicando l'uno o l'altro dei metodi previsti nel codice doganale comunitario e nel codice doganale dell'Unione. Tenuto conto della mancanza di cooperazione da parte del Regno Unito, nessun elemento di prova diretto consentirebbe di dimostrare il valore in dogana delle merci di cui trattasi. La Commissione sarebbe quindi pervenuta a una stima delle perdite di risorse proprie tradizionali in base al metodo OLAF, fondato su dati statistici e sulla media rettificata dei prezzi delle merci di cui trattasi importate nell'Unione.

<sup>270</sup> Si tratta dell'eccezione di irricevibilità sollevata, in subordine, nell'ambito del quarto motivo.

<sup>271</sup> V., in tal senso, sentenza del 18 ottobre 2007, Commissione/Danimarca (C-19/05, EU:C:2007:606, punto 34).

<sup>272</sup> Menzionati in particolare al paragrafo 197 delle presenti conclusioni.

270. Più in particolare, l'utilizzo del metodo OLAF quale metodo per determinare l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali segue lo schema seguente. In un primo tempo, sono considerate sottovalutate le importazioni che si collocano al di sotto della soglia del prezzo minimo accettabile (*lowest acceptable price*), che, va ricordato, è calcolato in misura pari al 50% del prezzo medio rettificato a livello dell'Unione (*cleaned average price*). Sono incluse quali importazioni sottovalutate le importazioni di una categoria di prodotti rientranti nei capitoli da 61 a 64 della nomenclatura combinata (per ciascun codice di prodotto della nomenclatura combinata a otto cifre)<sup>273</sup> il cui valore aggregato giornaliero (media ponderata giornaliera) è inferiore al prezzo minimo accettabile per il codice di prodotto considerato, sulla base dei dati estrapolati dalla banca dati Surveillance 2 e impiegati nella banca dati Comext<sup>274</sup>. In una seconda fase, l'entità delle perdite di risorse proprie per le quantità considerate sottovalutate è calcolata in termini di dazi doganali supplementari dovuti in base alla differenza tra il valore dichiarato e il prezzo medio rettificato.

271. Pertanto, in mancanza di qualsiasi informazione diretta sul volume e sulla natura delle importazioni sottovalutate nel Regno Unito nel corso del periodo di riferimento, la stima del volume delle merci sottovalutate su cui si basa il ricorso è fondata, in linea di principio, sul prezzo minimo accettabile per i diversi codici di prodotto (50% del prezzo medio rettificato)<sup>275</sup>, mentre la stima del valore dei quantitativi sottovalutati è calcolata in funzione del prezzo medio rettificato. Sebbene il metodo così descritto si basi sui dati pertinenti forniti alla Commissione dagli Stati membri, tramite le banche dati sopra menzionate, gli importi così calcolati in base al metodo OLAF costituiscono di conseguenza una stima di bilancio retrospettiva delle perdite per l'Unione e non la prova diretta degli importi corrispondenti ai diritti accertati che tale Stato avrebbe dovuto mettere a disposizione del bilancio dell'Unione durante il periodo di infrazione<sup>276</sup> se i controlli adeguati nel corso degli sdoganamenti fossero stati correttamente effettuati.

272. Il Regno Unito, sostenuto su tale punto dagli intervenienti, fa valere che la Commissione non può utilizzare il metodo OLAF per calcolare le perdite di risorse proprie tradizionali, sottolineando che quest'ultimo è solo uno strumento di analisi dei rischi. In tale contesto, il Regno Unito e gli intervenienti affermano che la Commissione ha utilizzato il metodo OLAF nel suo ricorso per determinare il valore in dogana corretto delle merci importate sottovalutate.

273. Tale argomento non può, a mio avviso, essere accolto.

274. Anzitutto, da un lato, tenuto conto della natura delle importazioni e dell'omessa effettuazione, da parte delle autorità doganali del Regno Unito, dei controlli doganali di cui trattasi, è indubbio che una volta autorizzata l'immissione in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione, da parte delle autorità doganali nazionali, non è più oggettivamente possibile far ritornare tali merci a fini di controllo doganale, anche qualora risulti successivamente che i controlli doganali non sono stati effettuati o che erano errati. Tale conclusione non sembra essere contestata neanche dal Regno Unito<sup>277</sup>. Di conseguenza, non posso che condividere la posizione della Commissione secondo cui nessun elemento di prova diretto consente di dimostrare il volume o il valore in dogana delle merci di cui trattasi. D'altro lato, se è vero che il

<sup>273</sup> V., in particolare, dati di Surveillance 2 che riportano le quantità superiori e inferiori al prezzo minimo accettabile delle importazioni rientranti nei capitoli da 61 a 64 della nomenclatura combinata provenienti dalla Cina dal gennaio 2015 all'agosto 2018, contenuti nella tabella intitolata «UK [*Lowest Acceptable Price*] Quantities of imports» acclusa all'allegato A.34 del ricorso.

<sup>274</sup> V. nota 40 delle presenti conclusioni.

<sup>275</sup> Relazione OLAF, pagg. 8 e 9.

<sup>276</sup> Tale conclusione discende direttamente dalle osservazioni della Commissione stessa, come formulate nel suo ricorso, dalla sua replica nonché dalle risposte della Commissione ai quesiti posti dalla Corte.

<sup>277</sup> Il Regno Unito presenta, nell'ambito del presente ricorso, un metodo anch'esso basato su dati statistici.

metodo OLAF era inizialmente concepito e approvato dagli Stati membri in modo consensuale come strumento di analisi dei rischi per aiutare le autorità doganali nazionali a individuare le merci potenzialmente sottodichiarate, è altresì vero che esso consente, da una parte, di determinare, sulla base dei dati statistici doganali forniti dagli Stati membri alla Commissione, i volumi delle importazioni dichiarate ad un valore inferiore alla soglia di rischio e, dall'altra parte, utilizzando il criterio del prezzo medio rettificato per le merci in questione a livello dell'Unione, elaborato applicando lo stesso metodo, di stimare l'importo delle risorse proprie che lo Stato membro avrebbe riscosso e messo a disposizione del bilancio dell'Unione se avesse adempiuto ai suoi obblighi in forza della normativa riguardante le risorse proprie tradizionali. Pertanto, ritengo che non esista alcuna contraddizione nel fatto che il metodo OLAF, benché inizialmente concepito come strumento di analisi dei rischi doganali, possa anche fungere da base per stimare la portata delle perdite delle risorse tradizionali quando le importazioni sono state immesse in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione senza che siano stati effettuati controlli adeguati all'atto dello svincolo, il che riflette una perdita per il bilancio dell'Unione.

## 2) *Sull'applicazione della sentenza Commissione/Portogallo*

275. Secondo la Commissione, un approccio basato su dati statistici e messo a punto nell'ambito del metodo ai fini del calcolo delle perdite di risorse proprie tradizionali è confermato dalla sentenza Commissione/Portogallo<sup>278</sup>.

276. Condivido il parere della Commissione secondo cui la stima delle perdite di risorse proprie in base ai dati statistici non rappresenta, in linea di principio, una terra incognita per la Corte. La causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Portogallo<sup>279</sup>, invocata dalla Commissione, riguardava il trattamento dell'immissione in libera pratica di banane da parte di taluni uffici doganali portoghesi. Nel suo ricorso la Commissione chiedeva alla Corte di constatare che, a causa dell'accettazione sistematica, nel corso degli anni dal 1998 al 2002, di dichiarazioni in dogana di immissione in libera pratica di banane fresche da parte delle sue autorità doganali, anche se queste ultime sapevano o avrebbero dovuto ragionevolmente sapere che il peso dichiarato delle banane non corrispondeva al loro peso reale, e a causa del rifiuto delle autorità portoghesi di mettere a disposizione le risorse proprie corrispondenti alla perdita di entrate e agli interessi di mora dovuti, la Repubblica portoghese era venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza del diritto dell'Unione. La Corte ha dichiarato che, poiché gli importi effettivamente dovuti a titolo di diritti sulle risorse proprie delle Comunità avrebbero potuto essere correttamente accertati sin dalla realizzazione delle operazioni di importazione e del loro conseguente sdoganamento se le autorità nazionali avessero effettuato le necessarie verifiche, la Repubblica portoghese doveva essere posta, per il periodo controverso, in una situazione equivalente a quella in cui essa avesse constatato correttamente i diritti e li avesse iscritti nella contabilità<sup>280</sup>.

277. Occorre sottolineare che la Corte ha respinto in maniera inequivocabile l'argomento difensivo della Repubblica portoghese secondo cui era esclusa la quantificazione dell'importo delle risorse proprie che non erano state debitamente accertate nel corso degli anni di cui trattasi, rilevando che l'impossibilità di procedere a verifiche in mancanza delle merci in questione era la conseguenza ineluttabile dell'omissione delle autorità portoghesi. La Corte ha dichiarato che, a causa di tale impossibilità, *non era inopportuno*, in tale causa, quantificare

<sup>278</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160).

<sup>279</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160).

<sup>280</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punto 63).

l'importo delle risorse proprie che non erano state debitamente accertate nel corso degli anni di cui trattasi, vale a dire dal 1998 al 2002, in base ai risultati dei controlli effettuati dopo tali anni tra il 1° agosto e il 31 ottobre 2003<sup>281</sup>. Tuttavia, occorre rilevare che la Corte ha respinto, in definitiva, la domanda della Commissione volta a determinare l'importo delle risorse proprie risultante dalla prassi del controllo doganale illegale, poiché il metodo statistico proposto comprendeva un quadro di riferimento errato per effettuare tale determinazione<sup>282</sup>.

278. Pertanto, la soluzione adottata dalla Corte nella sentenza Commissione/Portogallo<sup>283</sup> conferma, da un lato, che non è escluso che la Commissione possa basarsi, per quanto riguarda le violazioni del diritto doganale dell'Unione da parte dello Stato membro in cui le merci importate sono già state immesse in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione, su taluni dati statistici che caratterizzano l'inadempimento contestato, al fine, in particolare, di determinare a posteriori l'entità della perdita delle risorse proprie per il bilancio dell'Unione che ne risulta. D'altro lato, è giocoforza constatare che la causa che ha dato luogo a tale sentenza riguardava una violazione doganale ben definita, vale a dire l'accettazione della differenza tra il peso dichiarato delle banane e il peso reale di una scatola, per la quale, in base ai dati esatti raccolti in occasione dei controlli successivi relativi alla medesima inadempienza, era relativamente facile trarre conclusioni statistiche sulla differenza di peso eventualmente dichiarata e reale tra le merci importate nel corso del periodo di infrazione. Per contro, il metodo adottato, nel caso di specie, per calcolare l'entità delle risorse proprie tradizionali è caratterizzato dalla molteplicità degli indicatori pertinenti, quali il volume delle importazioni sottovalutate fraudolentemente rispetto a tutte le importazioni effettuate durante il periodo di infrazione e il «giusto valore» in dogana da attribuire a tali importazioni. Detti indicatori caratterizzano quindi l'impatto della frode da sottovalutazione delle merci sul bilancio dell'Unione e, più in generale, la portata dell'inadempimento contestato al Regno Unito, fornendo al contempo elementi relativi alle perdite di risorse proprie tradizionali in maniera più indiretta rispetto ai dati statistici di cui trattasi nella causa che ha dato luogo alla sentenza Commissione/Portogallo<sup>284</sup>.

### *3) Sull'ammissione di principio dell'approccio proposto dalla Commissione per valutare le perdite di risorse proprie tradizionali*

279. Il metodo OLAF proposto dalla Commissione al fine di determinare la portata delle perdite delle risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione sembra, come risulta dall'analisi che precede, andare oltre i problemi giuridici concernenti la quantificazione delle risorse proprie risolti finora dalla Corte. Pertanto, al fine di determinare se e in quale misura l'approccio metodologico proposto dalla Commissione sia conforme ai criteri relativi al ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, ritengo che occorra tener conto, da un lato, dei criteri relativi all'onere della prova stabilito dalla giurisprudenza della Corte e, dall'altro, delle caratteristiche essenziali di tale approccio metodologico.

<sup>281</sup> Più in particolare, la Corte ha rilevato, al punto 66 di tale sentenza, che, al fine di quantificare l'importo delle risorse proprie che non sono state debitamente accertate nel corso degli anni di cui trattasi in base ai risultati dei controlli effettuati successivamente al periodo di infrazione tra il 1° agosto e il 31 ottobre 2003, la Commissione doveva confrontare il peso medio accertato per scatola di banane in occasione di detti controlli con il peso medio dichiarato durante lo stesso periodo.

<sup>282</sup> Il metodo di calcolo dell'importo da mettere a disposizione del bilancio comunitario consisteva nel controllare tutte le importazioni di banane fresche tra il 1° agosto e il 31 ottobre 2003 e poi nel calcolare, in base ai risultati di tale controllo, il peso medio delle banane importate nel corso degli anni dal 1998 al 2002 (punto 30 di tale sentenza). Secondo la Commissione, l'importo da mettere a disposizione del bilancio comunitario per gli anni dal 1998 al 2002 ammontava a EUR 16 087 604,41 (punto 29 di detta sentenza).

<sup>283</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160).

<sup>284</sup> Sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160).

280. L'obiettivo del ricorso per inadempimento previsto all'articolo 258 TFUE è, secondo la giurisprudenza classica, quello di giungere all'effettiva eliminazione degli inadempimenti degli Stati membri e delle loro conseguenze<sup>285</sup>. Come è già stato ricordato nell'ambito delle presenti conclusioni<sup>286</sup>, secondo una giurisprudenza costante, il procedimento ai sensi di tale disposizione si basa sull'accertamento oggettivo dell'inosservanza, da parte di uno Stato membro, degli obblighi impostigli dal Trattato FUE o da un atto di diritto derivato<sup>287</sup>. A tal riguardo, occorre ricordare che la mancata adozione di misure in materia di risorse proprie costituisce altresì un inadempimento ai sensi di detta disposizione<sup>288</sup>. Inoltre, come è già stato ricordato, spetta alla Commissione, che ha l'onere di dimostrare l'esistenza dell'inadempimento asserito, fornire alla Corte, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, gli elementi necessari alla verifica, da parte di quest'ultima, dell'esistenza di tale inadempimento, senza potersi basare su alcuna presunzione<sup>289</sup>. Solo quando la Commissione abbia fornito «elementi sufficienti a dimostrare che» si sono verificati «determinati fatti» relativi all'inadempimento da parte dello Stato membro convenuto, «spetta a quest'ultimo contestare in modo sostanziale e dettagliato i dati forniti dalla Commissione e le conseguenze che ne derivano»<sup>290</sup>.

281. Risulta, a mio avviso, da quanto precede che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento in cui la Commissione contesta ad uno Stato membro, in particolare, una violazione delle norme del diritto dell'Unione relative alla riscossione delle risorse proprie tradizionali e del suo obbligo di mettere a disposizione del bilancio dell'Unione taluni importi, la Commissione deve presentare alla Corte gli elementi necessari a quest'ultima per verificare l'esistenza dell'addebito mosso al Regno Unito di essere venuto meno al suo obbligo di mettere un determinato importo di risorse proprie dell'Unione a disposizione di quest'ultima, senza che la Commissione possa basarsi su ipotesi speculative. Ciò significa altresì che, al fine di determinare l'entità delle perdite di tali risorse, la Corte è tenuta non già ad operare una scelta tra i diversi approcci metodologici proposti dalle parti, come sembra suggerire il Regno Unito nel suo controricorso, ma soltanto a valutare il metodo OLAF proposto dalla Commissione a sostegno del suo ricorso.

282. Ciò premesso, tenuto conto della natura della violazione del diritto doganale dell'Unione contestata al Regno Unito, oggetto del primo motivo del presente procedimento per inadempimento, la Corte non può ignorare il contesto di fatto della causa, quale esposto nell'ambito dell'esame di tale motivo<sup>291</sup> da cui risulta che, pur essendo pienamente consapevole dell'esistenza e della natura della frode da sottovalutazione massiccia di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina alle frontiere doganali dell'Unione, il Regno Unito non ha adottato misure efficaci per combattere tale frode doganale durante il periodo di infrazione, in particolare non procedendo ad analisi dei rischi, non effettuando controlli doganali fisici e non

<sup>285</sup> V., in particolare, sentenze del 12 luglio 1973, Commissione/Germania (70/72, EU:C:1973:87, punto 13), e del 16 ottobre 2012, Ungheria/Slovacchia (C-364/10, EU:C:2012:630, punto 68).

<sup>286</sup> V. paragrafo 160 delle presenti conclusioni.

<sup>287</sup> V., in particolare, sentenza del 10 novembre 2020, Commissione/Italia (Valori limite – PM10) (C-644/18, EU:C:2020:895, punto 70 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>288</sup> A tal riguardo, la Corte ha dichiarato in particolare che, quando uno Stato membro si è astenuto dall'assoggettare all'IVA un tipo di operazione in violazione degli obblighi derivanti dalla sesta direttiva 77/388, siffatta violazione può anche ingenerare un inadempimento, da parte di detto Stato membro, dell'obbligo ad esso incombente di mettere a disposizione della Commissione, a titolo di risorse IVA, gli importi corrispondenti all'imposta che avrebbe dovuto essere riscossa su dette operazioni [v., in particolare, sentenze del 12 settembre 2000, Commissione/Francia (C-276/97, EU:C:2000:424, punti 49, 56, 61 e 70), Commissione/Irlanda (C-358/97, EU:C:2000:425, punti 58, 65, 69 e 78), nonché Commissione/Regno Unito (C-359/97, EU:C:2000:426, punti 70, 77 e 87)].

<sup>289</sup> V. paragrafi 183 e 257 delle presenti conclusioni.

<sup>290</sup> V., in particolare, sentenze del 26 aprile 2005, Commissione/Irlanda (C-494/01, EU:C:2005:250, punto 44), e del 28 marzo 2019, Commissione/Irlanda (Rete fognaria e trattamento delle acque reflue) (C-427/17, non pubblicata, EU:C:2019:269, punto 39).

<sup>291</sup> V. paragrafi da 184 a 227 delle presenti conclusioni.

costituendo garanzie presso gli importatori. Così facendo, il Regno Unito non ha prelevato campioni per determinare il valore in dogana corretto delle importazioni sospettate di essere sottovalutate conformemente al codice doganale comunitario e al codice doganale dell'Unione. Pertanto, la determinazione della percentuale delle merci interessate dalla frode da sottovalutazione durante il periodo di infrazione, nonché la determinazione del loro valore in dogana «corretto», è, in sostanza, compromessa dall'inadempimento sopra descritto.

283. Giustamente, quindi, la Commissione, nei suoi atti processuali, sottolinea che la mancata applicazione della sequenza delle procedure doganali, come quella prevista dal codice doganale comunitario e dal codice doganale dell'Unione, costituisce il fattore determinante, che decreta l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione, in base a un'analisi statistica ex post dei dati che la caratterizzano indirettamente. Pertanto, è impossibile ripristinare una situazione compatibile con il diritto doganale dell'Unione per quanto riguarda le importazioni fraudolente specifiche, cosicché né le autorità competenti del Regno Unito né quelle della Commissione dispongono, in particolare, della possibilità di determinare il valore in dogana corretto in applicazione delle norme in materia di valutazione previste dalla normativa doganale dell'Unione. Nei limiti in cui tale situazione risulti, in modo obiettivo, dall'inosservanza delle disposizioni doganali da parte dello stesso Stato membro, spetta ad esso, in caso di accertamento di tale inosservanza, assumere le perdite per il bilancio dell'Unione, quali determinate sulla sola base di un'analisi «indiretta» dei dati e ricorrendo alla maggiore probabilità che sia necessariamente associata a tale determinazione. Di conseguenza, ritengo che non sia escluso, in linea di principio, che la Commissione dimostri, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, la portata di una violazione del diritto delle risorse proprie dell'Unione mediante un metodo basato su dati statistici, qualora l'impossibilità di procedere a verifiche sia la conseguenza inevitabile dell'omissione da parte delle autorità doganali dello Stato membro. Tale interpretazione è altresì corroborata dall'obbligo degli Stati membri di tutelare gli interessi finanziari dell'Unione, che deriva, in particolare, dall'articolo 325 TFUE.

284. Tuttavia, a causa della natura del metodo OLAF, basato sui dati statistici, i problemi relativi al valore probatorio ad esso associati non possono essere sottovalutati<sup>292</sup>. Infatti, non si può ignorare il fatto che, al fine di misurare l'entità delle eventuali perdite di bilancio, è possibile ricorrere a diverse soluzioni metodologiche e produrre risultati diversi in termini di importi. La presente causa illustra particolarmente bene tale problema, dato che la ricorrente e la convenuta hanno presentato ciascuno un approccio radicalmente diverso per quantificare le perdite delle risorse proprie tradizionali. La Commissione stessa non nega la molteplicità dei possibili metodi per valutare tali perdite, precisando, nelle sue risposte ai quesiti scritti posti dalla Corte, che, in linea di principio, il risultato dell'inadempimento di cui trattasi potrebbe essere basato anche su altri metodi di valutazione di dette perdite. Sebbene nutra seri dubbi riguardo ai presunti vantaggi del metodo OLAF, vale a dire la «solidità» che la Commissione ha evidenziato più volte

<sup>292</sup> La questione relativa al valore probatorio dei dati statistici non è estranea alle discussioni giuridiche. Così, in materia di *antidumping*, al fine di stabilire il paese di riferimento per determinare il valore normale di prodotti, la Corte ha già dichiarato, nella sentenza GLS (C-338/10, EU:C:2012:158, punto 30), che spetta alle istituzioni dell'Unione esaminare con tutta la necessaria diligenza le informazioni di cui dispongono, tra le quali figurano in particolare le statistiche dell'Eurostat, al fine di selezionare il paese di riferimento. Nella causa che ha dato luogo alla sentenza *Bricmate* (C-569/13, EU:C:2015:572, punti 65 e 68), la Corte ha dichiarato che «le istituzioni dell'Unione non hanno esaminato con la dovuta diligenza i dati contenuti nelle statistiche di Eurostat». Tale questione si pone anche nel settore della discriminazione indiretta in cui la Corte, rinviando alle direttive istitutive in materia, ricorda che «la discriminazione indiretta [può essere] accertata con qualsiasi mezzo, compresa l'evidenza statistica» [v., in particolare, sentenze del 24 settembre 2020, *YS (Pensioni aziendali del personale dirigente)* (C-223/19, EU:C:2020:753, punto 50), nonché del 3 ottobre 2019, *Schuch-Ghannadan* (C-274/18, EU:C:2019:828, punto 46 e giurisprudenza ivi citata)].

nei suoi atti processuali<sup>293</sup>, esso costituisce il criterio pertinente per valutare il valore probatorio dei metodi statistici e si deve riconoscere che l'entità della perdita di bilancio così valutata dipende in larga misura dall'alea del metodo specifico scelto.

285. Inoltre, occorre tener presente il fatto che, nei limiti in cui la stima delle perdite di risorse proprie tradizionali è calcolata sulla base di informazioni contenute nelle banche dati Surveillance 2 (dati relativi alle importazioni di prodotti, rientranti nei capitoli da 61 a 64 della nomenclatura combinata, provenienti dalla Cina) e Comext (calcolo dei prezzi medi rettificati), che sono per loro natura elementi di fatto, l'importo definitivo dipende anche dalle scelte metodologiche, quali i criteri relativi alla determinazione del volume delle merci sottovalutate e alla definizione del valore di riferimento per «rivalutare» tali merci. Tali scelte metodologiche sono per loro natura criteri piuttosto normativi, in quanto dipendono dalle scelte operate dall'istituzione che ha messo a punto il metodo di cui trattasi. Pertanto, non posso che condividere l'argomento del Regno Unito secondo cui la relazione tecnica su cui si basa il calcolo dell'OLAF è giustificata solo nel contesto di un «prezzo equo» (*fair price*) prestabilito a livello dell'Unione-28<sup>294</sup>. Il problema relativo alla variazione dei criteri di valutazione e al loro impatto sul risultato dell'importo delle perdite è evidenziato, in particolare, dalla risposta scritta della Commissione ai quesiti posti dalla Corte, da cui deriva che il risultato del calcolo definitivo varia, tra l'altro, in funzione del prezzo minimo accettabile (tra il 10% e il 50% del livello dei prezzi medi)<sup>295</sup> e la Commissione ha «preso in considerazione tale approccio». Sebbene la Commissione ritenga che, a causa dell'inadempimento contestato alle autorità del Regno Unito, le perdite di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione ammontino in totale a EUR 2 092 703 277,93, nel caso in cui il prezzo minimo accettabile sia fissato a livello del 10% del prezzo medio rettificato, resta il fatto che tale importo corrisponde al 78,1% di quello richiesto dalla Commissione nell'ambito della presente causa, in base al prezzo minimo accettabile fissato a livello del 50% del prezzo medio rettificato, il che, a mio avviso, non è trascurabile. Occorre quindi riconoscere che l'uso di un metodo basato su dati statistici è accompagnato dalla possibilità di stabilire punti di riferimento diversi, ma altrettanto validi, che fanno dipendere il risultato ottenuto da tale metodo.

286. Alla luce di quanto precede, ritengo che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, non si possa escludere che, ai fini della stima delle perdite di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione dovute all'inadempimento degli obblighi doganali da parte dello Stato membro di cui trattasi, in mancanza di prove dirette causate dall'omissione di tale Stato membro, il ricorso della Commissione sia fondato su un metodo elaborato in base a dati statistici. Tuttavia, per non discostarsi dagli obiettivi e dallo scopo del procedimento per inadempimento, l'applicazione di un siffatto metodo, per stimare le perdite di risorse proprie tradizionali, può essere accettata solo nei limiti in cui la scelta di un metodo specifico sia giustificata alla luce delle particolarità del caso di specie, con i riferimenti di base né arbitrari né di parte, e il ricorso a tale metodo costituisca un'analisi quantitativa coerente basata su tutti i dati pertinenti disponibili. Inoltre, più gli elementi di prova diretti che corroborano i dati di base relativi al metodo di cui trattasi sono limitati, più la selezione di criteri normativi impiegati con tale metodo deve essere prudente. Tale aspetto è tanto più importante in quanto la stima delle perdite di risorse proprie tradizionali nell'ambito di un procedimento per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, mira a collocare lo Stato membro, per il periodo controverso, in una situazione equivalente a quella in cui esso avesse accertato correttamente i

<sup>293</sup> La Commissione sottolinea altresì il carattere scientifico del metodo scelto, senza tuttavia precisare di che cosa si tratti.

<sup>294</sup> Relazione di una società di consulenza contenuta nell'allegato A.32 del ricorso e nell'allegato B.5 del controricorso, punto 2.12.

<sup>295</sup> V. allegato E.4 delle risposte della Commissione.

diritti e li avesse iscritti nella contabilità<sup>296</sup>. Infine, l'affidabilità del metodo scelto al fine di determinare le perdite di risorse proprie tradizionali a causa dell'inadempimento contestato è rafforzata qualora la scelta metodologica adottata sia accompagnata da precisazioni riguardanti gli eventuali metodi alternativi, i risultati ottenuti a seguito del loro utilizzo nonché le ragioni per le quali la Commissione ha optato per il metodo di cui trattasi.

#### *4) Sull'utilizzo del metodo fondato su dati statistici nel caso di specie*

287. Anzitutto, occorre rilevare che dagli atti delle parti nonché dal fascicolo nel suo complesso risulta che, a causa della natura della violazione delle disposizioni di diritto doganale, sono state raccolte poche prove dirette per valutare l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali per quanto riguarda le importazioni effettuate nel Regno Unito durante il periodo di infrazione. Più in particolare, tali prove si limitano, in sostanza, a dodici articoli analizzati in laboratorio dalle autorità doganali del Regno Unito nel 2017<sup>297</sup> e a risultati di controlli provenienti dalle dogane cinesi<sup>298</sup>. Orbene, tali prove non sono rappresentative per stimare il valore in dogana corretto delle importazioni di cui trattasi e l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali subite dal bilancio dell'Unione a causa della sottovalutazione fraudolenta delle importazioni in questione<sup>299</sup>. Come è già stato esposto più volte nell'ambito delle presenti conclusioni, l'impossibilità di quantificare tali perdite risulta, nel caso di specie, da elementi oggettivi, ossia dall'inerzia del Regno Unito di fronte al rischio noto di dichiarazioni sottovalutate. Pertanto, condivido la tesi della Commissione secondo cui, poiché le merci sottovalutate sono già state immesse in libera pratica nel territorio doganale dell'Unione, il loro valore reale non può più essere determinato, cosicché l'importo delle perdite delle risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione può essere calcolato solo mediante una stima retrospettiva *stricto sensu*. Mi sembra che tale punto di partenza non sia, in realtà, contestato dal Regno Unito, dal momento che esso presenta, nel caso in cui l'inadempimento contestatogli nell'ambito del primo motivo dovesse essere accolto, il proprio metodo statistico per determinare le eventuali perdite di risorse proprie tradizionali.

288. In tale contesto, occorre rilevare che, sulla base dei dati a loro disposizione, le parti concordano sul fatto che esisteva una frode doganale nel territorio del Regno Unito durante il periodo di infrazione, a causa di una sottovalutazione di merci importate provenienti dalla Cina, e sul fatto che l'aumento del volume delle importazioni sottovalutate ha subito un notevole incremento tra il 2012 e il 2016<sup>300</sup>. Analogamente, è pacifico, tra le parti, che l'operazione Swift Arrow<sup>301</sup> ha avuto come effetto, se si confrontano i dati del primo semestre 2017 e del primo semestre 2018, una riduzione notevole del volume di prodotti considerati, importati nel Regno Unito, il cui valore in dogana era fraudolentemente sottovalutato, mentre il volume delle importazioni legittime è rimasto a un livello equiparabile. Anche se le parti continuano a non concordare sull'interpretazione che occorre attribuire a tali fatti, esse accettano tale circostanza in quanto tale. Le parti non dissentono neppure riguardo alla pertinenza dell'utilizzo, in linea di principio, di un metodo basato su dati statistici al fine di valutare le perdite di risorse proprie tradizionali a causa di una frode doganale, che implica, in un primo tempo, la determinazione del

<sup>296</sup> V. sentenza del 17 marzo 2011, Commissione/Portogallo (C-23/10, non pubblicata, EU:C:2011:160, punto 63 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>297</sup> V. allegato B.32 del controricorso.

<sup>298</sup> L'allegato 6 della relazione OLAF è accluso nell'allegato A.36 del ricorso.

<sup>299</sup> A tal riguardo, si deve condividere la posizione della Commissione secondo cui i campioni di merci prelevati dalle autorità doganali del Regno Unito, per il periodo successivo al 2017, sono irrilevanti ai fini della presente causa, in quanto si collocano al di fuori del periodo di infrazione considerato dal ricorso.

<sup>300</sup> V., in particolare, risposte scritte del Regno Unito ai quesiti posti dalla Corte.

<sup>301</sup> V. paragrafo 226 delle presenti conclusioni.

volume delle importazioni fraudolentemente sottostimate nel corso del periodo di infrazione, e successivamente la determinazione del valore in dogana «corretto» di tali merci. In un secondo tempo, l'importo dei dazi doganali supplementari è calcolato in base alla differenza tra il valore dichiarato e tale valore «corretto».

289. Per contro, le parti sono in profondo disaccordo riguardo agli elementi di base dei metodi utilizzati per calcolare le perdite di risorse proprie tradizionali. In primo luogo, per quanto riguarda la determinazione del volume di merci sottovalutate, secondo la Commissione, occorre tener conto del volume delle importazioni situate al di sotto del prezzo minimo accettabile, stabilito in base a un valore medio a livello dell'Unione-28 e dei dati aggregati giornalieri contenuti nella banca dati Surveillance 2, mentre, secondo il Regno Unito, per determinare tale volume, si deve ricorrere a una «soglia di conformità», stabilita in base ai valori dichiarati all'importazione solo nel Regno Unito, al di sotto della quale le importazioni dei prodotti considerati possono essere sottovalutati<sup>302</sup>. In secondo luogo, per quanto riguarda il valore di riferimento per «rivalutare» le merci sottovalutate, la Commissione ritiene che si debba ricorrere alla differenza tra il valore dichiarato e il prezzo medio rettificato per l'Unione-28, mentre il Regno Unito ritiene che gli articoli che si collocano al di sotto della «soglia di conformità» possono essere «rivalutati» calcolando la differenza tra il valore dichiarato (per articolo) e il valore della medesima soglia. La differenza negli approcci metodologici ha come effetto un'enorme disparità quanto al risultato della stima delle perdite di risorse proprie tradizionali. In base al metodo OLAF, la Commissione ritiene che un importo di EUR 2 679 637 088,86 (importo lordo, che doveva essere ridotto delle spese di riscossione) avrebbe dovuto essere messo a disposizione della Commissione in quanto risorse proprie tradizionali. Orbene, il Regno Unito ritiene tale importo, in un primo tempo, pari a GBP 217 646 623<sup>303</sup>, prima della deduzione relativa agli avvisi di pagamento C18 Breach<sup>304</sup>. In un secondo tempo, esso rivede tale cifra al ribasso, per un importo pari a GBP 143 115 553, da cui devono essere dedotti GBP 44 296 285 per gli avvisi di pagamento C18 Breach. In sintesi, una delle differenze più importanti tra i metodi presentati dalle parti consiste nel fatto che, se è vero che l'approccio della Commissione si basa su prezzi medi a livello dell'Unione nel suo insieme, il metodo del Regno Unito si basa unicamente sull'utilizzo dei dati del Regno Unito.

290. Ciò detto, occorre esaminare in successione le due fasi del metodo su cui si è basata la Commissione per stimare la perdita delle risorse tradizionali, vale a dire quella della determinazione del volume delle importazioni sottovalutate e quella del valore di riferimento per «rivalutare» tali importazioni.

*i) Sulla determinazione del volume delle importazioni sottovalutate*

291. Il Regno Unito fa valere, da un lato, che non esiste alcuna giustificazione convincente per utilizzare il prezzo minimo accettabile, dedotto dai prezzi medi per l'Unione-28, per determinare il volume di merci sottovalutate durante il periodo di infrazione. D'altro lato, tale Stato sostiene che dal ricorso e dagli atti della Commissione emessi in fase precontenziosa risulta che le perdite di risorse proprie tradizionali constatate nel periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014 si limitano ai dazi doganali supplementari richiesti dalle autorità del Regno Unito negli avvisi di pagamento C18 Snake, e che sono stati annullati.

<sup>302</sup> Tale metodo consiste nello studio della «distribuzione» di diverse «popolazioni», a livello del valore dell'«estremità della punta» del gruppo principale (in termini di volume) costituito da prezzi bassi.

<sup>303</sup> Per una spiegazione più dettagliata di tale cifra, v. paragrafo 252 delle presenti conclusioni.

<sup>304</sup> V. nota 246 delle presenti conclusioni.

292. Tenuto conto degli argomenti difensivi summenzionati, dedotti dal Regno Unito, è necessario, per studiare la problematica della determinazione del volume delle importazioni sottovalutate durante il periodo di infrazione, esaminarla in due fasi, prendendo posizione, anzitutto, sul periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014, e successivamente sulle stime effettuate dalla Commissione per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017.

– *Sul periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014*

293. Per quanto riguarda l'oggetto della domanda per il periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014, la Commissione ha precisato, in particolare, in risposta ai quesiti posti dalla Corte, che essa contesta al Regno Unito di essere venuto meno ai suoi obblighi relativi al regime delle risorse proprie tradizionali e richiede a tale titolo importi relativi alle importazioni sottovalutate determinate in base al metodo OLAF.

294. A tal riguardo, dall'articolo 120 del regolamento di procedura della Corte di giustizia e dalla giurisprudenza relativa a tale disposizione risulta che ogni ricorso deve indicare l'oggetto della controversia nonché l'esposizione sommaria dei motivi su cui essa si fonda, e tale indicazione deve essere sufficientemente chiara e precisa per consentire alla parte convenuta di preparare la sua difesa e alla Corte di esercitare il suo controllo. Ne discende che gli elementi essenziali di fatto e di diritto sui quali si fonda un ricorso devono emergere in modo coerente e comprensibile dal testo del ricorso stesso e che le conclusioni di quest'ultimo devono essere formulate in modo inequivocabile al fine di evitare che la Corte statuisca ultra petita oppure ometta di pronunciarsi su una censura<sup>305</sup>. In particolare, il ricorso della Commissione deve contenere un'esposizione coerente e dettagliata delle ragioni che l'hanno condotta al convincimento che lo Stato membro interessato è venuto meno a uno degli obblighi impostigli dai Trattati. Pertanto, una contraddizione nell'esposizione del motivo su cui la Commissione fonda il proprio ricorso per inadempimento non risponde ai requisiti stabiliti<sup>306</sup>.

295. Nel caso di specie, rilevo che, per quanto riguarda la valutazione delle perdite di risorse proprie tradizionali presentate nel ricorso, la Commissione ha esplicitamente dichiarato che il periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014 era «coperto a causa delle obbligazioni che il Regno Unito stesso ha accertato e successivamente annullato». Inoltre, nella parte del ricorso relativa alla descrizione dell'inadempimento, la Commissione dedica una lunga esposizione alla qualificazione dell'inadempimento dovuto all'errore amministrativo commesso al momento dell'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake<sup>307</sup>. A suo avviso, con tale errore amministrativo, di cui le autorità britanniche sono finanziariamente responsabili, il Regno Unito ha causato perdite di risorse proprie tradizionali nel bilancio dell'Unione. Mi sembra che, così facendo, il ricorso riesca a dimostrare un nesso tra l'errore amministrativo imputabile al Regno Unito, da un lato, e le perdite di risorse proprie tradizionali che tale Stato sarebbe tenuto a

<sup>305</sup> V., in tal senso, sentenze del 14 gennaio 2010, Commissione/Repubblica ceca (C-343/08, EU:C:2010:14, punto 26), del 15 giugno 2010, Commissione/Spagna (C-211/08, EU:C:2010:340, punto 32), e del 15 novembre 2012, Commissione/Portogallo (C-34/11, EU:C:2012:712, punto 44).

<sup>306</sup> V. sentenze del 2 giugno 2016, Commissione/Paesi Bassi (C-233/14, EU:C:2016:396, punto 35), e del 2 aprile 2020, Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale) (C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, punto 116).

<sup>307</sup> La Commissione sottolinea, in particolare, che, se le autorità del Regno Unito ritenevano che gli importi corrispondenti alle obbligazioni accertate non fossero adeguati, esse avrebbero dovuto apportare le rettifiche ad hoc ed emettere nuovamente gli avvisi di pagamento.

mettere a disposizione della Commissione, dall'altro. Nella sua replica, la Commissione ha aggiunto che il «presente ricorso per inadempimento riguarda le obbligazioni doganali accertate dal Regno Unito nell'ambito dell'[operazione] Snake».

296. Mi sembra quindi che, con tali indicazioni, per quanto riguarda detto periodo, la Commissione abbia essa stessa limitato l'oggetto del secondo motivo alle perdite di risorse proprie tradizionali di cui il Regno Unito sarebbe responsabile a causa delle obbligazioni che tale Stato ha direttamente accertato nell'ambito dell'operazione Snake, il che comprende, in particolare, i 23 avvisi di pagamento C18 Snake, che sono stati inviati agli operatori e successivamente annullati. Siffatta lettura è, a mio avviso, corroborata dalle censure formulate dalla Commissione nella lettera di diffida e nel parere motivato. Pertanto, dalla lettera di diffida risulta che, «in base alle 24 obbligazioni accertate e successivamente annullate, sono dovuti gli importi a titolo di risorse proprie per il periodo considerato (novembre 2011-2014)»<sup>308</sup>. Occorre altresì sottolineare che il parere motivato contiene, in un primo tempo, la stessa formulazione contenuta nel ricorso e precisa, in un secondo tempo, in modo inequivocabile, che «nei limiti in cui tale argomento del Regno Unito mira a limitare la portata temporale dell'infrazione, occorre osservare che quanto richiesto dalla Commissione per il periodo compreso tra il 2011 e la fine dell'[operazione] Snake nel 2014 riguarda gli importi oggetto degli ordini di riscossione a posteriori che le dogane del Regno Unito hanno emesso dopo tale operazione, prima di procedere, successivamente, al loro annullamento»<sup>309</sup>.

297. Dalle considerazioni che precedono risulta che, per quanto riguarda il periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014, l'oggetto del secondo motivo è limitato all'accertamento delle perdite di risorse proprie tradizionali di cui il Regno Unito è responsabile a causa delle obbligazioni doganali supplementari accertate nell'ambito dell'operazione Snake e, in particolare, dei 23 avvisi di pagamento C18 Snake che sono stati annullati a seguito di errori amministrativi imputabili a tale Stato membro<sup>310</sup>.

– *Sul periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017*

298. Per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017, al fine di determinare gli importi delle perdite di risorse proprie tradizionali e, in particolare, i volumi delle importazioni sottovalutate, la Commissione utilizza, nel suo ricorso, il metodo OLAF. L'approccio della Commissione consiste nel fatto che il volume delle importazioni dichiarate a un valore inferiore a una soglia di rischio del 50% del prezzo medio rettificato serve da fondamento alla determinazione dell'importo di tali perdite, che corrisponde quindi all'importo delle risorse proprie tradizionali che il Regno Unito avrebbe riscosso e messo a disposizione dell'Unione se avesse adempiuto ai suoi obblighi. Secondo il Regno Unito, tale scelta operata dalla Commissione è arbitraria. Esso contesta quindi l'approccio secondo cui qualsiasi dichiarazione di merci al di sotto di tale soglia costituisce, automaticamente, una dichiarazione sottovalutata, e ritiene che tale circostanza sia semplicemente tale da giustificare l'esistenza di dubbi che possono condurre a controlli supplementari.

299. A tal riguardo, si deve osservare che la Commissione condivide, in linea di principio, l'approccio secondo cui qualsiasi merce importata il cui valore dichiarato sia inferiore al prezzo medio dei prodotti della stessa categoria non può, in linea di principio, essere considerata per

<sup>308</sup> V. punto 178 della lettera di diffida.

<sup>309</sup> V., in particolare, punti 243 e 338 del parere motivato contenuto nell'allegato A.31.

<sup>310</sup> V. paragrafi da 241 a 243 delle presenti conclusioni.

definizione sottovalutata, sostenendo che il metodo OLAF non è stato applicato a tutte le merci importate nel Regno Unito e dichiarate ad un valore inferiore alla soglia del 50% del prezzo medio rettificato, ma che lo stesso utilizza aggregati giornalieri. Tale ricorso agli aggregati giornalieri avrebbe come effetto che, se talune partite di merci hanno un valore inferiore alla soglia del 50% del prezzo medio rettificato e altre partite consentono di avere una media al di sopra del prezzo minimo accettabile giornaliero a livello dell'Unione-28, la media dell'aggregato giornaliero sarà superiore al prezzo minimo accettabile, cosicché l'aggregato giornaliero comprendente tali partite sottovalutate non sarà incluso nelle perdite di risorse calcolate<sup>311</sup>. Tale istituzione afferma che, anche se l'uso di dati giornalieri aggregati rischia di comportare l'inclusione di talune importazioni legittime nel volume delle importazioni dichiarate al di sotto del prezzo minimo accettabile, il metodo OLAF esclude, in particolare, una certa percentuale di merci sottovalutate. Mi sembra che, nelle sue risposte scritte ai quesiti della Corte, il Regno Unito rinunci alla sua posizione precedente e concordi, in realtà, su tale argomento della Commissione, poiché dichiara che l'*unico* motivo per cui la somma calcolata dalla Commissione a titolo di risorse proprie tradizionali è molto più ingente di quella calcolata secondo il metodo del Regno Unito è che il metodo OLAF utilizza prezzi di «rivalutazione» molto più elevati<sup>312</sup>.

300. In conclusione, per quanto riguarda la differenza di approccio delle parti quanto al volume delle merci sottovalutate importate durante il periodo di infrazione, prese in considerazione per il calcolo delle perdite delle risorse proprie tradizionali, essa può essere spiegata, ovviamente, con le diverse soglie prescelte da tali parti. Infatti, mentre il metodo OLAF è basato sul prezzo minimo accettabile che costituisce il 50% del prezzo medio rettificato per l'Unione-28, il Regno Unito auspica un calcolo basato su dichiarazioni di importazione individuali raccolte dalle autorità doganali britanniche per definire la soglia di sottovalutazione<sup>313</sup>. Tenuto conto delle differenze tra tali criteri e del fatto che, sia il metodo OLAF sia quello proposto dal Regno Unito mirano a valutare entrambi le stesse perdite, ma a un livello diverso, vale a dire, rispettivamente, dal punto di vista dell'Unione nel suo insieme e dal punto di vista dello Stato interessato, ritengo che il metodo proposto da quest'ultimo possa formare un termine di paragone pertinente per valutare in modo critico i volumi di importazione sottovalutati durante il periodo di infrazione calcolati sulla base del metodo OLAF. Rispondendo ai quesiti della Corte diretti ad accertare l'eventuale impatto sull'importo della perdita di risorse proprie se fosse utilizzata la soglia di sottovalutazione del Regno Unito, invece del prezzo minimo accettabile come valore di riferimento delle importazioni sottovalutate dalla Commissione, il Regno Unito ha osservato che, pur non potendo riprodurre esattamente i calcoli di tale istituzione, la percentuale di riduzione delle perdite di risorse proprie tradizionali stimata sarebbe pari al 4,4 o al 4,7%. Pertanto, come correttamente dichiarato dal Regno Unito, ritengo che l'enorme differenza tra la stima delle perdite di risorse proprie tradizionali presentata dalla Commissione e quella auspicata dal Regno Unito nell'ambito della presente causa si giustifichi principalmente con il valore di riferimento per la «rivalutazione» delle merci sottodichiarate piuttosto che con il volume<sup>314</sup>.

<sup>311</sup> Come chiarito dalla Commissione, anche supponendo, per un determinato codice di nomenclatura combinata a otto cifre, che il prezzo medio rettificato per l'Unione-28 sia di 15 GBP/kg, il valore del prezzo minimo accettabile è quindi pari a 7,50 GBP/kg. Sempre ammettendo, prosegue la Commissione, che, nel corso di una determinata giornata, siano state effettuate nove importazioni regolari di scarso valore pari a 10 GBP/kg e un'importazione sottovalutata di valore pari a 1 GBP/kg, l'aggregazione dei dati giornalieri dà luogo a un prezzo medio pari a 9,1 GBP/kg. Dato che tale prezzo è superiore al prezzo minimo accettabile di 7,50 GBP/kg, l'aggregato giornaliero comprendente la spedizione sottovalutata non sarebbe quindi incluso nelle perdite di risorse proprie tradizionali calcolate.

<sup>312</sup> In udienza la Commissione ha sostenuto che dal punto 1.12 della relazione di una società di consulenza (allegato A.32 del ricorso e allegato B.5 del controricorso) risultava che il Regno Unito ammette che le importazioni sottovalutate rappresentano almeno il 35% di tutte le importazioni dal Regno Unito durante il periodo di infrazione.

<sup>313</sup> V., in particolare, relazione di una società di consulenza contenuta nell'allegato A.32 del ricorso e nell'allegato B.5 del controricorso, punto 3.5.

<sup>314</sup> Nella sua risposta ai quesiti della Corte il Regno Unito ha menzionato anche il «volume comune», vale a dire il volume delle importazioni che sarebbe considerato sottovalutato in base ai due metodi. La sua stima del «volume comune» per gli anni dal 2015 al 2017 è di kg 992 326 582.

301. Dalle suesposte considerazioni risulta che il metodo della Commissione non sovrastima manifestamente il volume delle merci sottovalutate durante il periodo di infrazione. Prendendo in considerazione la durata di detto periodo, nonché la natura della frode in questione, mi sembra che le posizioni delle parti riguardanti tale elemento non divergano significativamente in quanto lo scarto inferiore al 5% tra le stime effettuate, rispettivamente, dalla Commissione e dal Regno Unito, resta entro limiti ragionevoli. Pertanto, occorre accogliere le stime dei volumi delle importazioni sottovalutate, quale base per determinare gli importi delle perdite delle risorse proprie tradizionali, come presentate dalla Commissione nel suo ricorso.

*ii) Sul valore di riferimento per determinare gli importi delle perdite di risorse proprie*

302. Come è già stato rilevato nell'ambito delle presenti conclusioni, le posizioni delle parti divergono principalmente sulla questione del livello di prezzo al quale dovrebbe essere effettuata la «rivalutazione» delle merci considerate sottovalutate per calcolare i dazi doganali supplementari e per determinare l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione. Secondo la Commissione, tale rettifica deve essere effettuata a livello dei prezzi medi rettificati, in quanto, da un lato, il prezzo dei tessuti e delle calzature non varia in modo significativo nel corso del tempo e, dall'altro, in mancanza di controlli fisici e di campioni prelevati dalle autorità doganali del Regno Unito ad un livello statisticamente rappresentativo, si deve supporre che i prezzi e la qualità delle merci sottovalutate corrispondano alla ripartizione dei prezzi non interessati dalla sottovalutazione. Il Regno Unito ritiene, per contro, che tale scelta metodologica non sia giustificata, in quanto nessuna prova consente di suffragare l'ipotesi secondo cui le merci sottodichiarate hanno le stesse caratteristiche di prezzo e di qualità delle altre merci importate dalla Cina. Al contrario, gli elementi raccolti sembrerebbero indicare che le importazioni sottovalutate riguardavano il segmento di fascia bassa del mercato britannico.

303. A tal riguardo, come ho già sottolineato, il valore di riferimento, in quanto criterio normativo, non può essere arbitrario e mira a porre lo Stato membro, per il periodo controverso, in una situazione equivalente a quella in cui esso avesse accertato correttamente i diritti e li avesse iscritti nella sua contabilità. Ritengo, infatti, che il valore di riferimento debba essere conforme al complesso delle circostanze di fatto e di diritto dell'inadempimento in questione, dal momento che si tratta di uno dei criteri fondamentali nella determinazione dell'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali<sup>315</sup>.

304. Anzitutto, dall'analisi della Commissione, che non è del resto contestata, in sostanza, dal Regno Unito, risulta che le importazioni sottovalutate di tessuti e calzature provenienti dalla Cina sono state, per la maggior parte, effettuate, in termini di volume, nell'ambito del regime doganale 42, vale a dire che erano destinate ad altri Stati membri del territorio doganale dell'Unione. A titolo di esempio, dalla relazione dell'OLAF risulta che, nel 2016, l'87% delle importazioni di prodotti tessili e di calzature di scarso valore entrate attraverso il Regno Unito sono state effettuate nell'ambito del regime doganale 42, mentre, nel corso dello stesso periodo, il regime doganale 40 è stato utilizzato solo per il 13% delle importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina. Mi sembra che tale disparità confermi lo spostamento verso il Regno Unito di operazioni fraudolente aventi come destinazione altri Stati membri<sup>316</sup>. A mio avviso, la Commissione sostiene, altrettanto correttamente, che, per quanto riguarda la riscossione dei dazi doganali, non occorre distinguere tra le merci rientranti in questi due regimi

<sup>315</sup> Come risulta dalla relazione di una società di consulenza, l'80% della differenza delle perdite di risorse proprie tradizionali è attribuibile al valore di riferimento (secondo il metodo OLAF, essa sarebbe compresa tra GBP 2,26 e GBP 141,95, mentre, applicando la «soglia di conformità» elaborata dal Regno Unito, essa sarebbe compresa tra GBP 0,10 e GBP 8,90; allegato B.5 del controricorso, punto 3.3).

<sup>316</sup> Relazione OLAF, punto 2.1.5.

doganali in quanto il restante 13% di importazioni dichiarate nell'ambito del regime doganale 40 avrebbe potuto essere trasportato verso altri Stati membri una volta effettuato lo sdoganamento nel Regno Unito. Ne consegue che la stragrande maggioranza delle importazioni sottovalutate era direttamente o indirettamente destinata al mercato dei prodotti tessili e delle calzature dell'Unione nel suo insieme e non specificamente al mercato del Regno Unito, cosicché non esiste alcun motivo ragionevole per «rivalutarle» in base a un valore di riferimento diverso da quello che caratterizza il livello dei prezzi dei prodotti in questione dell'Unione nel loro insieme.

305. Inoltre, dagli atti risulta che il Regno Unito critica l'uso del valore di riferimento fondato sui prezzi medi rettificati basati sui prezzi medi a livello dell'Unione, per il fatto che esso non tiene conto della qualità delle merci considerate e del loro Stato membro di ingresso, tanto più che la Commissione non ha fornito la prova del valore delle merci di cui trattasi. Pertanto, i dati propri del Regno Unito dovrebbero essere preferiti a detto prezzo medio rettificato dell'Unione. A tal riguardo, come è già stato esposto nell'ambito delle presenti conclusioni<sup>317</sup>, è difficile contestare alla Commissione di non aver fornito le prove dirette relative al valore delle importazioni sottovalutate, in quanto tale omissione è la conseguenza dell'inerzia delle autorità doganali del Regno Unito. Ritengo che, in mancanza di prove dirette riguardanti il valore delle merci di cui trattasi, una prova fondata sui dati statistici, come quelli di cui trattasi, possa essere ammessa nell'ambito di un ricorso per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE al fine di determinare le perdite di risorse proprie per il bilancio dell'Unione.

306. Inoltre, per quanto riguarda tali critiche, occorre ricordare che la determinazione dell'entità delle perdite di risorse proprie nel caso di specie deve mirare a determinare quale avrebbe dovuto essere il contributo dello Stato membro interessato al bilancio dell'Unione a seguito della riscossione di dazi doganali durante il periodo di infrazione, in mancanza delle irregolarità descritte nell'ambito del primo motivo del presente ricorso. Le entrate provenienti dai dazi doganali costituiscono, come è già stato rilevato<sup>318</sup>, risorse proprie tradizionali dell'Unione, che devono essere messe a disposizione dell'Unione dagli Stati membri, in forza del combinato disposto dei regolamenti nn. 1150/2000 e 609/2014<sup>319</sup>. La riscossione dei dazi doganali all'importazione è preceduta dalla determinazione del valore in dogana delle merci e dal calcolo dei dazi doganali ad esse relativi, due elementi che costituiscono le fasi precedenti all'immissione in libera pratica delle merci importate nel territorio doganale dell'Unione e alla loro immissione in consumo definitiva. Pertanto, per quanto riguarda in particolare i dazi doganali, la stima delle perdite per il bilancio dell'Unione derivanti dalla mancanza di controlli doganali non può essere fondata sull'eventuale destinazione delle merci di cui trattasi sul mercato individuale di uno Stato membro e, in particolare, sui segmenti inferiori o superiori di tale mercato in termini di qualità dei prodotti, il che riveste, in mancanza di prova diretta, carattere speculativo, dato che il valore in dogana delle merci importate nell'Unione è determinato dalle autorità doganali competenti. Di conseguenza, non posso che condividere l'argomento del Regno Unito secondo cui il valore in dogana delle merci corrisponde al loro costo di acquisto all'esportatore, valore determinato dalla natura e dalla qualità delle merci, e non dalla loro destinazione<sup>320</sup>. Ne consegue che, al fine di determinare il valore in dogana delle merci all'ingresso del territorio dell'Unione, l'individuazione dello Stato membro di destinazione è irrilevante, cosicché, giustamente, per determinare l'entità

<sup>317</sup> V. paragrafo 274 delle presenti conclusioni.

<sup>318</sup> V. paragrafo 235 delle presenti conclusioni, che fa riferimento, in particolare, all'articolo 2, paragrafo 1, lettere a) e b), della decisione 2007/436 e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), della decisione 2014/335.

<sup>319</sup> V., in particolare, articoli 2, 9 e 10 di tali regolamenti, nonché paragrafi da 236 a 240 delle presenti conclusioni.

<sup>320</sup> V. relazione complementare di una società di consulenza contenuta nell'allegato B.6 del controricorso, punti da 2.25 a 2.26.

delle perdite di risorse proprie tradizionali a causa di una frode doganale causata dalla sottovalutazione delle merci, la Commissione non ha operato alcuna distinzione in funzione della destinazione dei prodotti in questione all'interno dell'Unione<sup>321</sup>.

307. Ad abundantiam, per quanto riguarda la scelta del prezzo medio rettificato per l'Unione-28, quale valore di riferimento per stimare l'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali per il bilancio dell'Unione, come è già stato rilevato nelle presenti conclusioni<sup>322</sup>, da un lato, l'Unione forma un'unione doganale unica, cosicché l'adozione della normativa in materia doganale rientra nella competenza esclusiva dell'Unione. D'altro lato, la riscossione dei dazi doganali, calcolati sulle importazioni provenienti da paesi terzi, determina le dimensioni del bilancio dell'Unione. Ne deduco che, in un caso come quello in esame, in cui a causa dell'inerzia delle autorità nazionali non esiste alcuna prova diretta che consenta di determinare l'entità delle perdite di risorse proprie, occorre confermare l'approccio metodologico della Commissione basato su un riferimento comune, senza tener conto delle peculiarità di ciascuno Stato membro, quali il tenore di vita e il potere d'acquisto della sua popolazione, che possono dettare i prezzi di vendita dei prodotti di cui trattasi in ciascuno degli Stati membri, considerati singolarmente. Per tali ragioni, ritengo che si debba approvare l'approccio della Commissione consistente nel prendere in considerazione, quale valore di riferimento, i prezzi medi rettificati a livello dell'Unione, basati questi ultimi, a loro volta, sui *valori dichiarati* dagli Stati membri nella banca dati comune Surveillance 2<sup>323</sup>. Tale valore di riferimento costituisce quindi quello che avrebbe dovuto essere applicato per calcolare le risorse proprie tradizionali messe a disposizione del bilancio dell'Unione se fosse stato applicato correttamente il diritto doganale dell'Unione. Poiché tale metodo è basato sulla *media* dei prezzi dichiarati, tale valore riflette la natura e la qualità di *tutti* i prodotti importati durante il periodo di infrazione, senza attribuire alcuna preferenza ai segmenti di mercato ai quali appartengono le merci di cui trattasi. Dato che le parti non contestano la premessa secondo cui i prodotti tessili e le calzature di cui trattasi, provenienti dalla Cina, sono prodotti i cui prezzi sono abbastanza stabili<sup>324</sup>, occorre considerare, a mio avviso, che i prezzi medi rettificati a livello dell'Unione costituiscono un valore di riferimento adeguato e non arbitrario per valutare le perdite di risorse proprie per il bilancio dell'Unione<sup>325</sup>.

##### 5) Sintesi relativa alla valutazione delle risorse proprie tradizionali

308. Alla luce delle suesposte considerazioni, ritengo che gli argomenti dedotti dalla Commissione, nel suo ricorso, non pongano la Corte in condizione di pronunciarsi con certezza sull'esatta entità delle perdite di risorse proprie tradizionali oggetto del ricorso di cui trattasi.

<sup>321</sup> È altresì pertinente l'affermazione della Commissione secondo cui, nel 2016, l'87% delle importazioni di prodotti tessili e di calzature del Regno Unito sono state effettuate nell'ambito del regime doganale 42, il che implica che tali merci erano destinate ad altri Stati membri, mentre, nel corso dello stesso periodo, il regime doganale 40 è stato utilizzato solo per il 13% delle importazioni di tali prodotti, che potevano restare nel mercato del Regno Unito o essere indirizzate verso altri Stati membri.

<sup>322</sup> V. paragrafo 208 delle presenti conclusioni.

<sup>323</sup> V. paragrafo 126 delle presenti conclusioni.

<sup>324</sup> Relazione OLAF, punto 2.1.2.

<sup>325</sup> V., mutatis mutandis, in particolare, sentenza del 16 giugno 2016, EURO 2004. Hungary (C-291/15, EU:C:2016:455, punto 23). Inoltre, occorre respingere l'argomento dedotto dalla Commissione secondo cui tale sentenza autorizza il ricorso ai prezzi medi dei prodotti di cui trattasi a livello dell'Unione per servire da base alla «rivalutazione» delle importazioni sottovalutate e per calcolare successivamente le perdite di risorse proprie tradizionali. Infatti, in tale causa, la Corte ha semplicemente dichiarato che, ove si ritenga che il valore di transazione indicato, confrontato con la media dei prezzi di acquisto fondati su medie statistiche e riscontrati nell'importazione di merci simili, sia anormalmente basso, occorre considerare che siffatta differenza di prezzo è sufficiente a *giustificare i dubbi nutriti dall'autorità doganale* e il rigetto, da parte della stessa, del valore in dogana delle merci in questione. Di conseguenza, la Corte non ha preso posizione sulla questione del livello di prezzo dei prodotti considerati che dovrebbe costituire il valore di riferimento per determinare il valore in dogana adeguato.

309. In primo luogo, per quanto riguarda il periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014, l'oggetto del ricorso, come è stato illustrato in precedenza nelle presenti conclusioni<sup>326</sup>, è limitato alle obbligazioni corrispondenti agli avvisi di pagamento C18 Snake. Pertanto, le perdite di risorse proprie tradizionali il cui accertamento può essere richiesto dalla Commissione devono essere logicamente quelle risultanti dall'annullamento di tali avvisi di pagamento, e non possono essere più elevate di queste ultime. Tuttavia, nel suo ricorso, la Commissione ha formulato una domanda corrispondente a perdite di risorse proprie dell'Unione, per il periodo summenzionato, dell'ordine di EUR 1 001 511 991,60<sup>327</sup>. A tal riguardo, come rileva, a mio avviso, correttamente il Regno Unito, tale importo non riflette l'argomento della Commissione da cui risulta che, per il periodo suindicato, la sua domanda riguarda gli importi oggetto degli avvisi di pagamento C18 Snake emessi dalle dogane del Regno Unito, che sono stati successivamente annullati. Occorre sottolineare che, sebbene tali autorità abbiano fissato il valore in dogana delle merci individuate come sottovalutate nell'ambito dell'operazione Snake applicando i prezzi medi rettificati a livello dell'Unione, il che costituiva un errore amministrativo imputabile al Regno Unito<sup>328</sup>, la stima delle perdite di risorse proprie collegate agli avvisi di pagamento C18 Snake non potrebbe, in alcun caso, superare l'importo di GBP 357 milioni<sup>329</sup>. Inoltre, secondo il Regno Unito, l'importo risultante dagli avvisi di pagamento C18 Snake notificati agli operatori ammonta a GBP 192 568 694,30<sup>330</sup>. Tale contraddizione fra, da un lato, gli importi richiesti nelle conclusioni del ricorso e, dall'altro, la motivazione del medesimo, quale fondamento della domanda di accertamento delle perdite di risorse proprie per il periodo di infrazione, si spiega, a mio avviso, solo con la scelta errata della base di riferimento effettuata dalla Commissione, che consiste nell'includere nel suo calcolo, oltre agli importi collegati alla riscossione degli avvisi di pagamento C18 Snake, tutte le importazioni sottovalutate per detto periodo in base ai dati statistici. Nel caso di specie, dal momento che permangono notevoli incertezze riguardo all'esattezza dell'importo richiesto dalla Commissione per il periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014 a titolo di perdite di risorse proprie per il bilancio dell'Unione, ritengo che essa non abbia sufficientemente dimostrato la totalità di tale importo.

310. In secondo luogo, da quanto precede risulta che il metodo OLAF, applicato dalla Commissione per stimare le perdite di risorse proprie tradizionali per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017, è adeguato e non arbitrario, cosicché esso può essere utilizzato per determinare il volume delle merci sottovalutate durante il periodo di infrazione e per determinare il valore di riferimento ai fini della loro «rivalutazione».

311. Sebbene la Corte possa, in linea di principio, accogliere la domanda della Commissione di quantificare l'importo delle risorse proprie tradizionali per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017, si pone tuttavia la questione se, riguardo al periodo compreso tra il 1° maggio 2015 e l'11 ottobre 2017, corrispondente ai dazi doganali

<sup>326</sup> V. paragrafi da 295 a 297 delle presenti conclusioni.

<sup>327</sup> Tale importo è composto come segue: EUR 480 098 912,45 nel 2014, EUR 325 230 822,55 nel 2013, EUR 173 404 943,81 nel 2012 e EUR 22 777 312,79 nel 2011.

<sup>328</sup> V. paragrafi da 241 a 250 delle presenti conclusioni per quanto riguarda l'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake.

<sup>329</sup> Occorre anche tener presente che tale importo è calcolato dalle autorità del Regno Unito su una base errata, come è già stato rilevato (v. paragrafi da 247 a 249 delle presenti conclusioni).

<sup>330</sup> Nella sua risposta ai quesiti della Corte il Regno Unito spiega che la ragione per cui gli avvisi di pagamento C18 Snake richiedono un importo pari a GBP 201 828 809,62, mentre il Regno Unito fa riferimento, nella sua controreplica, ad un importo di poco superiore a GBP 192 568 694,30, attiene al fatto che quest'ultima cifra esclude le importazioni provenienti da paesi diversi dalla Cina e le importazioni con codici di prodotto diversi dai tessuti e dalle calzature, che non sono oggetto del ricorso di cui trattasi. Inoltre, il Regno Unito sostiene che tale importo di GBP 192 568 694,30 dovrebbe essere successivamente ridotto ad un importo di circa GBP 25 milioni. Infatti, occorrerebbe applicare i valori limite del metodo britannico anziché i prezzi medi rettificati a livello dell'Unione e procedere a un adeguamento, in base alle medesime soglie, del volume delle merci sottostimate e che devono essere «rivalutate» in quanto tale volume è inferiore al volume calcolato applicando il metodo OLAF (v., allegati D.5 e D.10 della controreplica).

supplementari oggetto degli avvisi di pagamento C18 Breach emessi, a partire dal maggio 2018, nell'ambito dell'operazione Breach, gli importi indicati da tali avvisi di pagamento debbano essere «contabilizzati» nella stima dell'importo il cui accertamento è richiesto dalla Commissione. A tal riguardo, il Regno Unito afferma di aver richiesto un totale di GBP 25 milioni di dazi doganali a 27 operatori e di aver iscritto gli importi corrispondenti<sup>331</sup> nella contabilità B<sup>332</sup>. Più in particolare, il Regno Unito sostiene che la Commissione, pur essendo a conoscenza di otto di tali avvisi di pagamento dal maggio 2018<sup>333</sup>, non ha dedotto gli importi corrispondenti a detti avvisi di pagamento dalla sua stima dagli importi delle perdite di risorse proprie tradizionali. La decisione di procedere a tale iscrizione non sarebbe stata contestata né nel parere motivato né nel ricorso, sebbene, per otto di tali avvisi di pagamento C18 Breach, le iscrizioni nella contabilità B risalgano al maggio 2018, cosicché la Commissione ne era a conoscenza durante il periodo precontenzioso. La Commissione, dal canto suo, replica che il Regno Unito ha rifiutato, per tutta la durata del periodo precontenzioso e contenzioso, di comunicare in dettaglio i suoi calcoli (e segnatamente di indicare le dichiarazioni, i volumi e i valori di «rivalutazione» utilizzati), cosicché essa non era in grado di separare tali importazioni dal volume totale di importazioni oggetto dell'approccio basato sui dati aggregati giornalieri di Surveillance 2.

312. A tal riguardo, secondo la giurisprudenza consolidata, un ricorso per inadempimento basato sull'articolo 258 TFUE può essere proposto solo qualora lo Stato membro in questione non si sia conformato al parere motivato nel termine ivi fissato<sup>334</sup>. L'esistenza di un inadempimento deve essere dunque valutata in base alla situazione dello Stato membro quale si presentava alla scadenza di tale termine<sup>335</sup>. Nel caso di specie, dal controricorso risulta, senza che tale elemento di fatto sia contestato dalla Commissione, che il Regno Unito ha emesso, nel maggio 2018, e quindi prima della data di scadenza del termine fissato nel parere motivato del 24 settembre 2018, otto avvisi di pagamento C18 Breach, riguardanti il periodo avente inizio il 1° maggio 2015. Così, dato che la Commissione ne era a conoscenza prima della comunicazione del parere motivato, essa avrebbe dovuto includere gli importi a tale titolo nel parere motivato emesso il 24 settembre 2018. Pertanto, ai fini del calcolo dell'importo definitivo dovuto per il periodo compreso tra il 1° maggio e l'11 ottobre 2017, il Regno Unito può pretendere soltanto la deduzione degli otto avvisi di pagamento C18 Breach. Per stabilire se gli importi corrispondenti ai citati otto avvisi di pagamento debbano essere presi in considerazione, ai fini della presente causa, come è stato più volte rilevato nell'ambito delle presenti conclusioni, occorre tener conto dell'articolo 13, paragrafo 1, del regolamento n. 609/2014 e dell'articolo 17, paragrafo 1, del regolamento n. 1150/2000, che impongono agli Stati membri di mettere a disposizione della Commissione tutti gli importi corrispondenti ai diritti accertati<sup>336</sup>. Orbene, non risulta dal fascicolo, e non è del resto sostenuto dalle parti, che gli otto avvisi di pagamento C18 Breach di cui trattasi siano divenuti irrecuperabili in forza dell'articolo 13, paragrafo 2, secondo e terzo

<sup>331</sup> Nel suo controricorso il Regno Unito sostiene di aver emesso 27 avvisi di pagamento C18 Breach alla data di presentazione di detta memoria e che gli importi corrispondenti sono stati iscritti nella contabilità B, e che, per otto di tali avvisi, detta iscrizione è avvenuta nel maggio 2018. Nella controreplica il Regno Unito dichiara che l'importo totale dei dazi richiesti mediante detti avvisi di riscossione è, nel frattempo, aumentato e che tale cifra era quindi pari a GBP 45 882 997,46 (cifra rivista, dopo un'analisi complementare, a GBP 44 296 285,04).

<sup>332</sup> Ciò significa che sono stati accertati dazi doganali, non riportati tuttavia nella contabilità A, in quanto non sono stati ancora riscossi e non è stata fornita alcuna garanzia (v. articolo 6, paragrafo 1 e paragrafo 3, lettere a) e b), del regolamento n. 1150/2000.

<sup>333</sup> Data che si colloca, nel corso del procedimento precontenzioso, dopo la messa in mora del 9 marzo 2018 e prima della data corrispondente al termine di due mesi indicato nel parere motivato del 24 settembre 2018.

<sup>334</sup> Il parere motivato è stato emesso il 24 settembre 2018, detto termine scadeva due mesi dopo tale data.

<sup>335</sup> V., in particolare, sentenze del 4 maggio 2017, Commissione/Lussemburgo (C-274/15, EU:C:2017:333, punto 47), del 27 marzo 2019, Commissione/Germania (C-620/16, EU:C:2019:256, punto 39 e giurisprudenza ivi citata), nonché del 2 aprile 2020, Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale) (C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, punto 54).

<sup>336</sup> V. paragrafo 236 delle presenti conclusioni.

comma, del regolamento n. 609/2014, né che si tratti di crediti prescritti ai sensi dell'articolo 103 del codice doganale dell'Unione<sup>337</sup>. Ne consegue che, ad oggi, gli importi corrispondenti a tali otto avvisi di pagamento dovrebbero, in linea di principio, essere dedotti dall'importo della stima delle risorse proprie tradizionali per il periodo compreso tra il 2015 e il 2017, tanto più che, nella sua risposta scritta ai quesiti della Corte, il Regno Unito ha prodotto elementi per procedere a tale deduzione<sup>338</sup>. Tuttavia, ritengo che, nell'ambito di un procedimento per inadempimento ai sensi dell'articolo 258 TFUE, non spetti alla Corte sostituirsi alla Commissione, calcolando essa stessa l'importo preciso corrispondente a detti otto avvisi di pagamento C18 Breach, né «dedurli» dall'importo richiesto dalla Commissione a titolo di perdite di risorse proprie per il bilancio dell'Unione.

313. Sulla base delle considerazioni che precedono, giungo alla conclusione che il secondo motivo deve essere accolto per la parte in cui è diretto a far constatare l'inosservanza, da parte del Regno Unito, delle disposizioni relative alle risorse proprie summenzionate, ma che la domanda della Commissione consistente nel quantificare l'importo delle risorse proprie tradizionali deve essere respinta.

314. Propongo quindi alla Corte di constatare che, per quanto riguarda il periodo compreso tra il novembre 2011 e il novembre 2014, il Regno Unito non ha messo a disposizione l'importo corretto delle risorse proprie tradizionali relative alle importazioni fraudolente da esso accertate nell'ambito dell'operazione Snake e agli avvisi di pagamento C18 Snake successivamente annullati, e che, così facendo, esso ha violato gli articoli 2 e 8 delle decisioni 2007/436 e 2014/335, nonché gli articoli 2, 6, 9, 10, 11 e 17 del regolamento n. 1150/2000, ai quali corrispondono, rispettivamente, gli articoli 2, 6, 9, 10, 12 e 13 del regolamento n. 609/2014. Tuttavia, propongo alla Corte di respingere integralmente la domanda contenuta nel terzo comma del primo capo delle conclusioni del ricorso, per la parte che riguarda tale periodo, in quanto la Commissione non ha dimostrato l'esattezza degli importi ivi indicati.

315. Per quanto riguarda il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017, concludo che il Regno Unito ha violato le disposizioni summenzionate non mettendo a disposizione gli importi dovuti. Tuttavia, dato che l'importo corrispondente a otto avvisi di pagamento C18 Breach dovrebbe essere sottratto dall'importo delle risorse proprie tradizionali e che non spetta alla Corte sostituirsi alla Commissione ai fini di tale determinazione, l'importo delle risorse proprie tradizionali per il periodo compreso tra il 1° gennaio 2015 e l'11 ottobre 2017 non può essere determinato nell'ambito del ricorso di cui trattasi.

316. Qualora la Corte accolga la mia proposta di conclusione relativa al secondo motivo, la questione del tasso di cambio da utilizzare per calcolare l'importo delle perdite di risorse proprie diviene priva di oggetto. È dunque in subordine, e solo nell'ipotesi in cui la Corte decidesse di quantificare l'importo richiesto dalla Commissione a titolo di perdite di risorse proprie tradizionali, che esaminerò di seguito brevemente la fondatezza di tale argomento.

<sup>337</sup> V. argomenti presentati nell'ambito dell'analisi dell'avviso di pagamento C18 Snake.

<sup>338</sup> Tuttavia, rilevo che, contrariamente a quanto sostiene il Regno Unito, tale presa in considerazione non comporta l'irricevibilità del ricorso per il periodo compreso tra il 1° maggio 2015 e l'11 ottobre 2017, in quanto essa riguarda soltanto la determinazione dell'entità delle perdite di risorse proprie tradizionali.

#### 4. *Sugli interessi di mora*

317. Per quanto riguarda l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Regno Unito secondo cui la conclusione della Commissione a titolo di interessi di mora, in forza dell'articolo 12 del regolamento n. 609/2014, sarebbe irricevibile, dal momento che, nel suo parere motivato, la Commissione non avrebbe menzionato alcun inadempimento per quanto riguarda il pagamento degli interessi di mora, osservo che tale parere menziona esplicitamente, in particolare, l'articolo 12 di detto regolamento<sup>339</sup>, che corrisponde all'articolo 11 del regolamento n. 1150/2000. Il ricorso non estende quindi la portata della controversia stabilita nel parere motivato, contrariamente a quanto sostenuto da tale Stato, cosicché l'eccezione di irricevibilità di cui trattasi deve essere respinta.

318. La Commissione ritiene che, tenuto conto dell'esistenza di un nesso indissolubile tra, da un lato, gli obblighi di accertare le risorse proprie dell'Unione e di iscriverle sul conto della Commissione entro i termini impartiti e, dall'altro, quello di versare interessi di mora<sup>340</sup>, il Regno Unito era tenuto a versare tali interessi ai sensi dell'articolo 12 del regolamento n. 609/2014. Riferendosi al tenore letterale di tale disposizione, essa ritiene che l'importo degli interessi sarà calcolato solo dopo che il Regno Unito avrà messo a disposizione l'importo principale, ponendo così fine al suo ritardo nell'iscrizione degli importi delle risorse proprie tradizionali in questione su tale conto. In risposta, il Regno Unito sostiene che la domanda relativa agli interessi di mora è irricevibile, in quanto è prematuro formulare siffatta domanda, dato che tale obbligo di versare gli interessi di mora sorgerebbe solo in un momento successivo. A tal riguardo, come è già stato chiarito in precedenza<sup>341</sup>, la giurisprudenza della Corte stabilisce l'esistenza un nesso indissolubile tra, da un lato, l'obbligo di accertare le risorse proprie dell'Unione e iscriverle sul conto della Commissione entro i termini impartiti e, dall'altro, quello di versare interessi di mora. L'obbligo di accredito di risorse proprie e l'obbligo di pagamento di interessi di mora per l'accredito tardivo stanno tra loro in rapporto come un'obbligazione principale rispetto ad una accessoria<sup>342</sup>. Ne deriva che, se la Corte accoglie il secondo motivo e considera che il Regno Unito non ha adempiuto ai suoi obblighi di accertamento e di iscrizione delle risorse proprie, ne consegue che tale Stato è tenuto a versare interessi di mora. Per completezza, rilevo che le parti sembrano concordare sul fatto che, quando il Regno Unito verserà gli importi in questione, occorrerà applicare ad essi il massimale del 16% previsto all'articolo 1, punto 6, del regolamento 2016/804<sup>343</sup>.

#### **D. Sulla violazione del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE**

319. Ritengo che la censura vertente sulla violazione dell'obbligo di leale cooperazione quale sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE debba essere esaminata in modo autonomo nei limiti in cui riguarda le affermazioni della Commissione relative alla mancata comunicazione di

<sup>339</sup> V., parere motivato, contesto normativo, punto 272 e dispositivo.

<sup>340</sup> V. punto 338 del ricorso.

<sup>341</sup> V. paragrafo 238 delle presenti conclusioni.

<sup>342</sup> V. conclusioni dell'avvocato generale Trstenjak nella causa Commissione/Italia (C-275/07, EU:C:2008:334, paragrafo 89).

<sup>343</sup> Ai sensi dell'articolo 2, terzo comma, del regolamento 2016/804: «L'articolo 1, punto 6, si applica al calcolo degli interessi di mora relativi alle risorse proprie in scadenza dopo la data di entrata in vigore del presente regolamento. Tuttavia, la limitazione della maggiorazione totale del tasso d'interesse a 16 punti percentuali (...) si applica altresì al calcolo degli interessi di mora relativi alle risorse proprie in scadenza prima della data di entrata in vigore del presente regolamento, *qualora la Commissione o lo Stato membro interessato abbiano avuto conoscenza di tali risorse proprie solo dopo la data di entrata in vigore del presente regolamento*» (il corsivo è mio).

informazioni<sup>344</sup>. Infatti, con tale censura, la Commissione contesta a tale Stato di aver rifiutato di fornirle, da un lato, una copia della valutazione giuridica o di qualsiasi altra indicazione riguardante il contenuto di tale valutazione che ha portato all'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake e, dall'altro, tutti gli elementi necessari alla determinazione delle perdite di risorse proprie tradizionali che ne risultavano. Orbene, tali affermazioni sono indipendenti dall'argomento dedotto dalla Commissione, nell'ambito del suo primo motivo, secondo cui la mancata adozione di misure di controllo doganale costituirebbe un inadempimento dell'obbligo, per le autorità doganali, di adottare misure volte a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione.

320. Occorre, anzitutto, ricordare che dal principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE risulta che gli Stati membri sono tenuti ad adottare tutte le misure atte a garantire la portata e l'efficacia del diritto dell'Unione<sup>345</sup>. Va sottolineato che spetta agli Stati membri, a norma dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE, agevolare la Commissione nello svolgimento del suo compito, che consiste in particolare, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, nel vegliare sull'applicazione delle norme dei Trattati nonché delle disposizioni adottate dalle istituzioni in virtù dei Trattati<sup>346</sup>.

321. Nel caso di specie, in primo luogo, per quanto riguarda il primo addebito della Commissione<sup>347</sup>, dal fascicolo risulta che tale istituzione aveva chiesto che il Regno Unito fornisse la copia della valutazione giuridica di cui trattasi, che giustificava l'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake<sup>348</sup>. Nella risposta del 22 giugno 2018 alla lettera di diffida il Regno Unito ha dichiarato che l'annullamento delle obbligazioni era stato deciso in totale indipendenza dal funzionario revisore<sup>349</sup> e senza che quest'ultimo si basasse su una qualsiasi valutazione giuridica, e, del resto, tale Stato contestava l'esistenza stessa di quest'ultima. Le autorità nazionali si sono invece limitate a fornire copie di varie lettere di annullamento emesse. Il Regno Unito sottolinea che la valutazione giuridica di cui trattasi avrebbe riguardato le procedure di liquidazione avviate nei confronti di taluni operatori, ma che essa non avrebbe condotto all'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake.

322. A tal riguardo, occorre rilevare che, nel particolare contesto della divulgazione di documenti doganali, al fine di aiutare la Commissione nel suo compito di vegliare sul rispetto dei Trattati, gli Stati membri sono tenuti in particolare a mettere a disposizione la documentazione utile per

<sup>344</sup> Osservo che il secondo comma del primo capo delle conclusioni, relativo alle disposizioni doganali, contiene una menzione del principio di leale cooperazione sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE e che il primo motivo contiene una parte relativa alla violazione di tale principio (v. paragrafo 173 delle presenti conclusioni). Osservo altresì che il secondo capo delle conclusioni rinvia all'articolo 2, paragrafo 2, e paragrafo 3, lettera d), del regolamento n. 608/2014, senza che la Commissione indichi nella motivazione del suo ricorso in che modo tale Stato avrebbe violato tale disposizione, cosicché occorre respingere la violazione degli obblighi previsti da detta disposizione.

<sup>345</sup> V., in tal senso, sentenze del 21 settembre 1989, Commissione/Grecia (68/88, EU:C:1989:339, punto 23), e del 31 ottobre 2019, Commissione/Regno Unito (C-391/17, EU:C:2019:919, punto 93).

<sup>346</sup> V., in particolare, sentenze del 25 maggio 1982, Commissione/Paesi Bassi (96/81, EU:C:1982:192, punto 7), e del 12 settembre 2000, Commissione/Paesi Bassi (C-408/97, EU:C:2000:427, punto 16). In tale prospettiva, occorre tener conto del fatto che, in taluni settori, come il procedimento tributario di cui trattasi, la Commissione dipende in larga misura dagli elementi forniti dallo Stato membro interessato (v., in tal senso, sentenza del 12 settembre 2000, Commissione/Paesi Bassi, C-408/97, EU:C:2000:427, punto 17).

<sup>347</sup> V. paragrafo 319 delle presenti conclusioni.

<sup>348</sup> La valutazione giuridica di cui trattasi era stata richiesta durante le ispezioni 16-11-1, 17-11-1 e 17-11-2 effettuate dalla Commissione. Inoltre, dalla relazione ispettiva 17-11-2 risulta che, in occasione di quest'ultima, non era possibile ritrovare le obbligazioni corrispondenti alle diverse dichiarazioni di importazione, il che avrebbe giustificato l'annullamento di tali avvisi di pagamento. Secondo tale relazione, la Commissione ha chiesto di ottenere una copia della valutazione giuridica dell'HMRC che ha dato luogo all'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake e le autorità del Regno Unito avrebbero rifiutato di fornire tale documento, affermando che esso era riservato e soggetto alla tutela delle comunicazioni tra un avvocato e il suo cliente.

<sup>349</sup> Che agiva in forza dell'articolo 33E(5) del Finance Act 2003 (legge finanziaria del 2003).

verificare la regolarità dei versamenti delle risorse proprie<sup>350</sup>. Ne consegue, a mio avviso, che, anche se la valutazione giuridica di cui trattasi non era pertinente al fine di esaminare il fondamento giuridico della decisione di annullamento adottata dal funzionario revisore, la Commissione poteva esigere che lo Stato membro le fornisse tale documento, poiché dal fascicolo risulta che tale Stato ne aveva più volte riconosciuto l'esistenza<sup>351</sup>. Si deve altresì sottolineare che, se è a causa delle spiegazioni fornite dal Regno Unito che la Commissione si è formata il suo convincimento circa la valutazione giuridica quale fondamento dell'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake, è a causa della mancata riscossione degli importi dovuti in forza di tali avvisi che essa ha formulato la sua domanda diretta ad ottenere la produzione del documento di cui trattasi, in quanto essi riguardavano le risorse proprie tradizionali dell'Unione e, quindi, il bilancio di quest'ultima. La circostanza secondo la quale è emerso successivamente che l'annullamento degli avvisi di pagamento C18 Snake era causato da altri motivi non modifica affatto, a mio avviso, la fondatezza di tale domanda della Commissione, che rientra nel suo compito sopra menzionato.

323. Osservo che le parti non controvertono, in linea di principio, sulla mancata produzione, da parte del Regno Unito, della valutazione giuridica di cui trattasi. Quest'ultimo, senza negare la mancanza di tale produzione, sostiene, tuttavia, che, anche se gli avvisi di pagamento C18 Snake fossero stati annullati in base alla valutazione giuridica di cui trattasi, piuttosto che in base a una decisione indipendente del funzionario revisore, tale valutazione sarebbe comunque protetta dal segreto professionale e non sarebbe possibile derogare alla tutela fondamentale della sua riservatezza. A suo avviso, l'obbligo di mettere i documenti utili a disposizione della Commissione è soggetto a «condizioni ragionevoli»<sup>352</sup>, cosicché non gli incombeva comunicare tale documento alla Commissione.

324. Tale argomento non può, a mio avviso, essere accolto. A tal riguardo, ritengo, come correttamente sottolineato dalla Commissione, che tale obbligo derivi da un'interpretazione errata della sentenza Commissione/Italia<sup>353</sup> invocata dal Regno Unito. Infatti, risulta che, in tale causa, la Commissione aveva chiesto alla Repubblica italiana un estratto che giustificasse l'insieme degli importi in questione, comprendente i riferimenti a tutti i documenti doganali sottostanti. Rispondendo all'argomento dedotto da tale Stato membro, secondo cui la richiesta presentata dalla Commissione richiedeva un «notevole lavoro di preparazione necessario», a causa del quale non poteva dare seguito favorevolmente a detta richiesta «entro il termine fissato»<sup>354</sup>, la Corte ha rilevato che, quando la Commissione chiede documenti, deve farlo a condizioni ragionevoli. Di conseguenza, tale sentenza non mi sembra pertinente ai fini della presente causa e osservo che essa non riguarda la problematica concernente la divulgazione di documenti coperti dal segreto professionale.

325. Per quanto riguarda, in particolare, l'argomento difensivo dedotto dal Regno Unito secondo cui la valutazione giuridica di cui trattasi era protetta dal «segreto professionale», che le conferiva carattere di riservatezza, ritengo che esso non abbia dimostrato, nel caso di specie, per quale motivo un documento redatto da servizi dell'HMRC, tramite un funzionario revisore, che sembra

<sup>350</sup> V., in particolare, sentenza del 7 marzo 2002, Commissione/Italia (C-10/00, EU:C:2002:146), e conclusioni dell'avvocato generale Ruiz-Jarabo Colomer nella causa Commissione//Finlandia (C-284/05, C-294/05, C-372/05, C-387/05, C-409/05, C-461/05 e C-239/06, EU:C:2009:67, punto 168).

<sup>351</sup> V. relazione ispettiva 16-11-1, punto 3.1.2., e relazione ispettiva 17-11-1, punto 3.1.2., contenute, rispettivamente, negli allegati A.16 e A.15 del ricorso.

<sup>352</sup> V. sentenza del 7 marzo 2002, Commissione/Italia (C-10/00, EU:C:2002:146, punto 91).

<sup>353</sup> Sentenza del 7 marzo 2002 (C-10/00, EU:C:2002:146, punto 91).

<sup>354</sup> V., in tal senso, sentenza Commissione/Italia (C-10/00, EU:C:2002:146, punto 44).

parimenti appartenere a tale autorità<sup>355</sup> anche se coperto dal segreto professionale, non potesse essere rivelato alla Commissione. Infatti, poiché la valutazione giuridica di cui trattasi era indirizzata a un servizio appartenente alla medesima autorità, essa sembra rientrare nella giurisprudenza della Corte riguardante le consulenze *in-house*<sup>356</sup>. Occorre inoltre ricordare che, secondo una giurisprudenza consolidata, uno Stato membro non può eccepire disposizioni, prassi o situazioni del suo ordinamento giuridico interno per giustificare l'inosservanza di obblighi risultanti dal diritto dell'Unione<sup>357</sup>. Ne consegue che il Regno Unito non può, per giustificare l'inadempimento del suo obbligo di cooperazione summenzionato, far valere questo tipo di difficoltà per giustificare la propria decisione di non rivelare alla Commissione documenti relativi agli avvisi di pagamento C18 Snake.

326. Per quanto riguarda il secondo addebito relativo alla violazione del principio di leale cooperazione formulato dalla Commissione<sup>358</sup> secondo cui il Regno Unito non ha fornito tutte le informazioni necessarie per determinare gli importi delle perdite di risorse proprie risultanti dagli avvisi di pagamento C18 Snake, malgrado le ripetute richieste della Commissione, mi sembra che tale Stato non rimetta in discussione, in realtà, tali affermazioni. Inoltre, dal fascicolo risulta che il Regno Unito ha risposto a tali affermazioni solo nell'ambito del procedimento contenzioso. Pertanto, tenuto conto di detti elementi, si deve constatare che il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del principio di leale cooperazione.

327. Alla luce delle considerazioni che precedono, ritengo che, non avendo comunicato alla Commissione la valutazione giuridica di cui trattasi e tutti gli elementi necessari per determinare gli importi delle perdite di risorse proprie risultanti dagli avvisi di pagamento C18 Snake, il Regno Unito sia venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

#### **E. Sull'inadempimento degli obblighi derivanti dalla normativa in materia di IVA e di risorse proprie provenienti dall'IVA**

328. Con il suo terzo motivo, la Commissione ritiene che il Regno Unito sia venuto meno agli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, dall'articolo 310, paragrafo 6, e dall'articolo 325 TFUE, e dall'articolo 2, paragrafo 1, lettere b) e d), dagli articoli 83, da 85 a 87 e dall'articolo 143, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2006/112. A sostegno di tale motivo, la Commissione fa valere, in sostanza, che l'errata determinazione del valore in dogana delle merci importate rientranti sia nel regime doganale 40 sia nel regime doganale 42 ha avuto come conseguenza di diminuire la base imponibile dell'IVA, cosicché l'Unione è stata privata di una parte delle sue risorse proprie.

329. Per quanto riguarda il regime doganale 40, la Commissione sottolinea che, in applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), e degli articoli da 85 a 87 della direttiva 2006/112, l'IVA deve essere riscossa dallo Stato membro di importazione e che la base imponibile di tale imposta comprende il valore in dogana nonché i dazi doganali e le spese accessorie. Essa ritiene che, poiché

<sup>355</sup> V. punto 144 del controricorso.

<sup>356</sup> Da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la riservatezza delle comunicazioni scritte tra avvocati e clienti è tutelata ai sensi del diritto dell'Unione, purché si tratti di corrispondenza scambiata nell'ambito e ai fini del diritto della difesa del cliente e provenga da avvocati indipendenti [v., in tal senso, sentenze del 18 maggio 1982, AM & S Europe/Commissione (155/79, EU:C:1982:157, punti 21 e 27), e del 14 settembre 2010, Akzo Nobel Chemicals e Akros Chemicals/Commissione e a. (C-550/07 P, EU:C:2010:512, punto 70)].

<sup>357</sup> V., in particolare, sentenza del 12 novembre 2019, Commissione/Irlanda (Centrale eolica di Derrybrien) (C-261/18, EU:C:2019:955, punto 89 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>358</sup> V. paragrafo 319 delle presenti conclusioni.

l'IVA non è stata riscossa tenendo conto del valore in dogana corretto delle merci importate, gli importi corrispondenti non sono stati presi in considerazione nella determinazione della base delle risorse proprie provenienti dall'IVA.

330. In base al regime doganale 42, la Commissione rileva, anzitutto, che, secondo la relazione OLAF, nel 2016, l'87% delle merci è stato importato attraverso il Regno Unito verso altri Stati membri. Essa chiarisce inoltre che, per le merci rientranti nel regime doganale 42, la base imponibile dell'IVA è costituita, conformemente all'articolo 83 della direttiva 2006/112, dal prezzo di acquisto dei beni o di beni simili o, in mancanza del prezzo di acquisto, dal prezzo di costo, determinati al momento della cessione. Essa sostiene, infine, che se il valore in dogana delle merci importate non è corretto, il calcolo dell'IVA da riscuotere su queste ultime da parte dello Stato membro destinatario o del trasporto sarà, di conseguenza, errato.

331. La Commissione deduce dall'insieme di tali elementi che, astenendosi dall'adottare misure idonee a rimediare alla sottostima del valore in dogana delle merci importate, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi derivanti dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE nonché dall'articolo 310, paragrafo 6, e dall'articolo 325 TFUE, e, non avendo garantito la riscossione integrale del gettito IVA, ha privato l'Unione di una parte delle risorse proprie provenienti da tale imposta. Più in particolare, la Commissione aggiunge che l'articolo 143, paragrafo 2, della direttiva 2006/112, che stabilisce le condizioni applicabili alle importazioni rientranti nel regime doganale 42, impone agli Stati membri di adottare tutte le misure adeguate per garantire la riscossione dell'IVA. Di conseguenza, astenendosi dall'adozione di tali misure, il Regno Unito avrebbe compromesso la capacità degli altri Stati membri di riscuotere l'IVA e dovrebbe essere ritenuto responsabile di tale situazione.

332. Il Regno Unito sostiene, per contro, che il reclamo della Commissione non ha alcun fondamento giuridico. A tal riguardo, esso afferma che né le disposizioni della direttiva 2006/112 né quelle dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE implicano la responsabilità di uno Stato membro per le perdite di risorse proprie tradizionali o di risorse proprie provenienti dall'IVA subite in altri Stati membri. Esso aggiunge che la Commissione, la quale si limita a invocare gli obblighi generali di leale cooperazione e di lotta contro la frode, non è in grado di precisare il fondamento giuridico in base al quale uno Stato membro sarebbe tenuto, al di là delle sue frontiere, a rispondere della riscossione dell'IVA in un altro Stato dell'Unione. Esso rileva altresì che, se la tesi della Commissione dovesse essere accolta, sarebbe impossibile misurare il grado di responsabilità di uno Stato membro nella perdita di risorse proprie subite in un altro Stato membro a causa dell'inadempimento dei suoi obblighi da parte del primo.

333. Il Regno Unito sottolinea, inoltre, che, ai sensi dell'articolo 83 della direttiva 2006/112, la base imponibile dell'IVA fissata sulle merci importate rientranti nel regime doganale 42 si basa sul prezzo di acquisto fatturato all'acquirente finale situato nello Stato membro di destinazione. Esso rileva che spetta a questo secondo Stato verificare e garantire che l'IVA su tali acquisti sia effettivamente dichiarata. Esso ne deduce che il presunto nesso di causalità invocato dalla Commissione non è dimostrato. Infine, il Regno Unito afferma che da nessuno degli elementi di fatto presentati dalla Commissione risulta che esso, con il suo comportamento, avrebbe impedito agli altri Stati membri di riscuotere l'IVA.

334. Alla luce di tali argomenti, occorre, in un primo tempo, fornire alcune precisazioni sul regime giuridico delle risorse proprie provenienti dall'IVA (sezione 1), poi, in un secondo tempo, analizzare in successione le censure proprie dei regimi doganali 40 (sezione 2) e 42 (sezione 3).

## **1. Sul regime giuridico della messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle risorse provenienti dall'IVA**

335. Al fine di garantire l'instaurazione di un mercato interno nel quale non sia falsata la concorrenza e sia garantita la libera circolazione delle merci e dei servizi, il legislatore dell'Unione ha cercato di armonizzare le norme relative alle imposte sul fatturato mediante un sistema di IVA, la quale costituisce un'imposta sui consumi comprendente la maggior parte degli aspetti dell'economia. In quest'ottica, la direttiva 2006/112 prevede una regola comune quanto alla base imponibile. Più precisamente, ai sensi dell'articolo 73 di tale direttiva, la base imponibile sulla quale viene applicata l'aliquota dell'IVA comprende «tutto ciò che costituisce il corrispettivo versato o da versare al fornitore o al prestatore per tali operazioni da parte dell'acquirente, del destinatario o di un terzo, comprese le sovvenzioni direttamente connesse con il prezzo di tali operazioni»<sup>359</sup>. Al di là di tale principio, la base imponibile è disciplinata da norme specifiche, segnatamente nel caso di acquisti intracomunitari<sup>360</sup> di beni o nel caso delle importazioni di beni<sup>361</sup>.

336. Inoltre, conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2007/436 e all'articolo 2, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2014/335, le risorse proprie dell'Unione comprendono, oltre alle risorse proprie tradizionali, le entrate provenienti dall'applicazione di un'aliquota uniforme<sup>362</sup> agli imponibili IVA armonizzati, determinati secondo regole dell'Unione. Tale aliquota uniforme costituisce un'«aliquota di prelievo» di tale risorsa e non un'aliquota d'imposta in quanto non crea obblighi fiscali per i contribuenti, ma impone soltanto agli Stati di prelevare l'importo di cui sono debitori nei confronti dell'Unione su qualsiasi fonte del loro bilancio<sup>363</sup>.

337. Quanto all'imponibile di tale risorsa propria, la quale è distinta dalla base imponibile prevista dalla direttiva 2006/112, l'articolo 3 del regolamento n. 1553/89 stabilisce, in sostanza, che la base delle risorse provenienti dall'IVA è ottenuta dividendo il totale delle entrate nette dell'IVA incassate dallo Stato membro nel corso dell'anno o per l'aliquota secondo la quale tale imposta è riscossa durante il medesimo anno oppure per l'aliquota media ponderata dell'IVA, qualora in uno Stato membro siano applicate varie aliquote<sup>364</sup>.

338. Tale sistema di risorse proprie è quindi finalizzato, quanto alle risorse provenienti dall'IVA, ad istituire un obbligo a carico degli Stati membri di mettere a disposizione dell'Unione, come risorse proprie, una parte delle somme che essi riscuotono a titolo di IVA<sup>365</sup>.

339. Ne consegue che sussiste un nesso diretto tra la riscossione del gettito dell'IVA nell'osservanza del diritto dell'Unione applicabile e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle corrispondenti risorse provenienti dall'IVA, dal momento che qualsiasi lacuna

<sup>359</sup> Per elementi più dettagliati sulla base imponibile, v. Berlin, D., «Taxe sur le chiffre d'affaires – Fonctionnement de la taxe – Régimes spéciaux», *JurisClasseur Europe Traité*, fasc. 1640, febbraio 2021, punti 16 e segg.

<sup>360</sup> Articoli 83 e 84 della direttiva 2006/112.

<sup>361</sup> Articoli da 85 a 87 della direttiva 2006/112.

<sup>362</sup> Tale aliquota uniforme è fissata allo 0,30% dalle decisioni 2007/436 e 2014/335.

<sup>363</sup> V. Potteau, A., «Budget de l'Union européenne – Contenu du budget», *JurisClasseur Europe Traité*, fasc. 198, 4 novembre 2016, punto 21.

<sup>364</sup> Secondo Potteau, A., il regolamento n. 1553/89 ha escluso qualsiasi nesso diretto tra la risorsa proveniente dall'IVA e i contribuenti imponendo come metodo unico il metodo delle entrate, il quale consiste in un semplice calcolo statistico (v. nota 210 delle presenti conclusioni).

<sup>365</sup> V. sentenza del 15 novembre 2011, Commissione/Germania (C-539/09, EU:C:2011:733, punto 71 e giurisprudenza ivi citata).

nella riscossione del primo determina *potenzialmente* una riduzione delle seconde<sup>366</sup>. Di conseguenza, gli Stati membri sono tenuti a garantire una riscossione effettiva delle risorse proprie dell'Unione procedendo al recupero delle somme corrispondenti a tali risorse che sono state sottratte al bilancio dell'Unione in conseguenza di frodi<sup>367</sup>.

340. A tal riguardo, occorre ricordare che, in materia di IVA, in particolare dagli articoli 2 e 273 della direttiva 2006/112, in combinato disposto con l'articolo 4, paragrafo 3, TUE, deriva che gli Stati membri hanno non solo l'obbligo generale di adottare tutte le misure legislative e amministrative idonee a garantire che l'IVA dovuta nei loro rispettivi territori sia interamente riscossa, ma devono anche combattere contro la frode<sup>368</sup>. Inoltre, come è già stato sottolineato<sup>369</sup>, l'articolo 325 TFUE impone agli Stati membri di combattere contro le attività illegali che ledono degli interessi finanziari dell'Unione con misure dissuasive ed efficaci e, in particolare, impone loro di adottare, per combattere la frode<sup>370</sup> lesiva degli interessi finanziari dell'Unione, le stesse misure che adottano per combattere la frode lesiva dei loro interessi finanziari<sup>371</sup>.

341. Alla luce delle suesposte considerazioni, ho pochi dubbi sul fatto che, nel caso di specie, la mancanza di misure adeguate idonee a combattere il rischio di frode e ad assicurare una valutazione corretta delle merci importate<sup>372</sup> sia tale da costituire, sotto il profilo delle risorse proprie provenienti dall'IVA, una violazione dell'articolo 325 TFUE, che concretizza l'articolo 4, paragrafo 3, TUE<sup>373</sup>, in grado di ledere gli interessi finanziari dell'Unione. Ciò premesso, dalla giurisprudenza precedentemente citata risulta che il nesso tra la riscossione del gettito dell'IVA da parte di uno Stato membro e la messa a disposizione del bilancio dell'Unione delle risorse provenienti dall'IVA è soltanto potenziale. Di conseguenza, ritengo che occorra verificare, alla luce delle norme proprie di ciascuno dei regimi doganali applicabili nel caso di specie, se l'omissione, da parte delle autorità del Regno Unito, di effettuare controlli doganali, come presentata nell'ambito del primo motivo, abbia concretamente privato il bilancio dell'Unione di una parte delle risorse proprie provenienti dall'IVA.

## **2. Sulla censura relativa alla perdita di risorse proprie provenienti dall'IVA nell'ambito del regime doganale 40**

342. Il regime doganale 40 corrisponde al caso in cui le merci importate da un paese terzo sono direttamente immesse in libera pratica<sup>374</sup>. Conformemente all'articolo 2, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2006/112, le importazioni di beni sono comprese tra le operazioni soggette all'IVA. Ai sensi dell'articolo 85 di tale direttiva: «[p]er le importazioni di beni, la base imponibile [dell'IVA] è costituita dal valore definito come valore in dogana dalle disposizioni comunitarie in vigore». Tale base imponibile è adeguata in conformità alle norme previste agli articoli 86 e 87

<sup>366</sup> V., in tal senso, sentenze del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punto 31), del 7 aprile 2016, Degano Trasporti (C-546/14, EU:C:2016:206, punto 22 e giurisprudenza ivi citata), e del 26 febbraio 2013, Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, punto 26 nonché giurisprudenza ivi citata).

<sup>367</sup> V. sentenza del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punto 32).

<sup>368</sup> V. giurisprudenza citata ai paragrafi da 172 a 175 delle presenti conclusioni.

<sup>369</sup> V. paragrafi 172 e 173 delle presenti conclusioni.

<sup>370</sup> Sull'impatto della frode, v. Boerselli F., «Pragmatic Policies to tackle VAT fraud in the European Union», *International VAT monitor*, 2008, vol. 19, n. 5, 2008, pag. 333.

<sup>371</sup> V., in tal senso, sentenze del 5 dicembre 2017, M.A.S. e M.B. (C-42/17, EU:C:2017:936, punto 30), del 20 marzo 2018, Menci (C-524/15, EU:C:2018:197, punto 19 e giurisprudenza ivi citata), e del 2 maggio 2018, Scialdone (C-574/15, EU:C:2018:295, punto 27).

<sup>372</sup> V. paragrafo 225 delle presenti conclusioni.

<sup>373</sup> V. paragrafo 173 delle presenti conclusioni.

<sup>374</sup> V. nota 21 delle presenti conclusioni.

della direttiva 2006/112<sup>375</sup>. Inoltre, l'articolo 70, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione<sup>376</sup> precisa la definizione del valore in dogana delle merci, costituito dal «valore di transazione, cioè il prezzo effettivamente pagato o da pagare per le merci quando sono vendute per l'esportazione verso il territorio doganale dell'Unione». Ne deriva che l'obiettivo perseguito dall'articolo 85 della direttiva 2006/112, in combinato disposto con l'articolo 70, paragrafo 1, del codice doganale dell'Unione, è quello di includere nella base imponibile tutto ciò che costituisce il valore del bene per l'acquirente finale di quest'ultimo<sup>377</sup>.

343. Alla luce di tali elementi, è certo che la mancata attuazione di misure adeguate destinate alla lotta contro la frode doganale non ha consentito al Regno Unito di applicare le regole di determinazione della base imponibile dell'IVA all'atto delle importazioni di merci rientranti nel regime doganale 40. Tuttavia, resta da stabilire se le risorse proprie provenienti da tale imposta siano state concretamente interessate da tale circostanza. Su tale punto, la Commissione, cui incombe l'onere di provare l'esistenza degli inadempimenti da essa dedotti<sup>378</sup>, fa valere in generale che la riduzione delle risorse proprie provenienti dall'IVA deriva ipso facto dalla sottostima del valore in dogana delle merci importate.

344. Tuttavia, non ritengo che tale argomento consenta di dimostrare sufficientemente l'esistenza di un nesso diretto tra l'omissione del Regno Unito e un'eventuale diminuzione delle risorse proprie provenienti dall'IVA. Infatti, come ho già precisato<sup>379</sup>, dall'articolo 3 del regolamento n. 1553/89 risulta che la base delle risorse provenienti dall'IVA è calcolata a partire dal totale delle entrate nette dell'IVA incassate dallo Stato membro diviso per l'aliquota IVA. Orbene, per quanto riguarda le merci importate, il totale delle entrate nette riscosse dipende non solo dal valore in dogana dei beni, ma anche dal prezzo di vendita fatturato all'acquirente finale. Pertanto, l'importo delle entrate provenienti dall'IVA rimane identico quando l'acquirente finale abbia pagato un prezzo di acquisto equivalente al valore in dogana reale del bene. Ne consegue che il semplice accertamento della sottovalutazione del valore in dogana delle merci importate non comporta automaticamente una riduzione della base imponibile sulla quale sono calcolate le risorse proprie provenienti dall'IVA.

345. In tali circostanze, ritengo che il ragionamento generale su cui si basa la Commissione per sostenere che, riguardo alle importazioni di beni rientranti nel regime doganale 40, l'Unione è stata privata di una parte delle risorse proprie provenienti dall'IVA non possa costituire, di per sé, una prova sufficiente della fondatezza di tale censura. Di conseguenza, propongo alla Corte di respingere la domanda formulata dalla Commissione a tale titolo.

<sup>375</sup> Secondo l'articolo 86, paragrafo 1, della direttiva 2006/112, la base imponibile include le imposte, i dazi e i prelievi dovuti fuori dello Stato membro d'importazione e quelli dovuti per l'importazione. Essa comprende altresì le spese accessorie quali le spese di imballaggio, di trasporto e di assicurazione, fino al primo luogo di destinazione dei beni nel territorio dello Stato membro d'importazione, nonché quelle risultanti dal trasporto verso un altro luogo di destinazione situato nella Comunità, qualora quest'ultimo sia noto nel momento in cui si verifica il fatto generatore dell'imposta.

<sup>376</sup> Disposizione corrispondente all'articolo 29, paragrafo 1, del codice doganale comunitario.

<sup>377</sup> Per una presentazione dettagliata della valutazione dei beni o dei servizi importati, v. Bieber, T., «Customs Valuation and Import VAT», *Global Trade and Customs Journal*, vol. 14, n. 2, pag. 73.

<sup>378</sup> V., in tal senso, sentenza del 18 giugno 2020, Commissione/Ungheria (Trasparenza associativa) (C-78/18, EU:C:2020:476, punto 36 e giurisprudenza ivi citata).

<sup>379</sup> V. paragrafo 337 delle presenti conclusioni.

### ***3. Sulla censura relativa alla perdita delle risorse proprie provenienti dall'IVA nell'ambito del regime doganale 42***

346. Anzitutto, è opportuno ricordare che, secondo la relazione OLAF, l'87% del volume totale delle merci importate nel 2016 rientrava nel regime doganale 42<sup>380</sup>.

347. Come è già stato spiegato nell'ambito delle presenti conclusioni, il regime doganale 42 corrisponde al caso in cui, al momento dell'importazione, è certo che le merci importate sono destinate ad un altro Stato membro<sup>381</sup>. In siffatta ipotesi, l'IVA è dovuta nello Stato membro di destinazione finale delle merci e non in quello dell'importatore. Più in particolare, tale esenzione risulta dall'articolo 143, paragrafo 1, lettera d), della direttiva 2006/112 secondo il quale gli Stati membri esentano le importazioni di beni spediti o trasportati a partire da un territorio terzo o da un paese terzo in uno Stato membro diverso da quello d'arrivo della spedizione o del trasporto, se la cessione dei beni, effettuata dall'importatore designato o riconosciuto come debitore dell'imposta in virtù dell'articolo 201 di detta direttiva, è esente conformemente all'articolo 138 della medesima direttiva. In altri termini, l'esenzione dall'IVA prevista all'articolo 143 della direttiva 2006/112 si basa sulla circostanza che l'importazione è seguita da una cessione intracomunitaria, a sua volta esente ai sensi dell'articolo 138 di detta direttiva.

348. Inoltre, dall'articolo 68 della direttiva 2006/112 risulta che il fatto generatore dell'IVA si verifica al momento dell'effettuazione dell'acquisto intracomunitario, vale a dire, in base al secondo comma di tale articolo, «nel momento in cui è considerata effettuata[, all'interno del paese,] la cessione di beni analoghi (...)». A tale titolo, la Corte dichiara che la nozione di «cessione di beni» non si riferisce al trasferimento di proprietà nelle forme previste dal diritto nazionale vigente, bensì comprende qualsiasi operazione di trasferimento di un bene materiale effettuata da una parte che autorizza l'altra parte a disporre di fatto di tale bene come se ne fosse il proprietario<sup>382</sup>.

349. Infine, per gli acquisti intracomunitari di beni, dagli articoli 76 e 83 della direttiva 2006/112 risulta che la base imponibile dell'IVA è costituita dal prezzo di acquisto dei beni o di beni simili, o, in mancanza del prezzo di acquisto, dal prezzo di costo, determinati nel momento in cui si effettua la cessione.

350. Nel caso di specie, mi sembra difficile condividere il postulato della Commissione secondo cui l'errata determinazione, da parte del Regno Unito, del valore in dogana delle merci importate ha influito sull'importo delle risorse proprie provenienti dall'IVA messe a disposizione dell'Unione. Alla luce delle norme sopra citate applicabili alle operazioni rientranti nel regime doganale 42, tale nesso diretto, che, del resto, la Commissione non sostiene nei suoi atti, non mi sembra dimostrato per due ragioni. Da un lato, la base imponibile dell'IVA applicabile alle merci rientranti in detto regime è correlata non già al valore in dogana dei beni importati, bensì al prezzo di acquisto di tali beni nello Stato membro di destinazione finale. D'altro lato, nell'ambito del regime doganale 42, la totalità dell'IVA deve essere prelevata e pagata nello Stato membro in cui le merci vengono alla fine cedute.

<sup>380</sup> V. nota 23 delle presenti conclusioni.

<sup>381</sup> V. nota 21 delle presenti conclusioni.

<sup>382</sup> V. sentenze del 18 luglio 2013, Evita-K (C-78/12, EU:C:2013:486, punto 33), e del 21 novembre 2013, Dixons Retail (C-494/12, EU:C:2013:758, punto 20).

351. Aggiungo che la debolezza sistemica del regime doganale 42 vieta di considerare un solo Stato membro responsabile della perdita di risorse proprie provenienti dall'IVA. A tale titolo, osservo che, nella sua relazione speciale n. 13/2011 riguardante controlli sul regime doganale 42, la Corte dei Conti ha rilevato che l'applicazione del regime doganale è all'origine di significative perdite che essa ha stimato, approssimativamente, in EUR 2 200 milioni<sup>383</sup> e ha deplorato l'insufficienza dei controlli effettuati dai sette Stati membri selezionati nel suo studio<sup>384</sup>. La Corte dei conti ha raccomandato in particolare di migliorare la comunicazione dei dati chiave negli Stati membri e tra gli stessi, di incoraggiare la verifica automatica dei numeri di identificazione IVA e di creare un profilo di rischio comune a livello dell'Unione per le importazioni effettuate sotto il regime doganale 42<sup>385</sup>. Nella relazione speciale n. 24/2015 relativa alla lotta alle frodi nel campo dell'IVA intracomunitaria, la Corte dei Conti ha sottolineato la persistenza di tali difficoltà rilevando che «[i] miglioramenti legislativi apportati dalla Commissione riguardo al regime doganale 42 e il monitoraggio del seguito dato alle raccomandazioni formulate dalla Corte nella relazione speciale n. 13/2011 sono positivi, ma [che] la lotta alla frode è ostacolata da una scarsa attuazione e da casi di non conformità individuati negli Stati membri durante l'audit in oggetto»<sup>386</sup>. A tale titolo, la Corte dei conti ha altresì sottolineato, da un lato, che nella maggior parte degli Stati membri visitati mancano controlli incrociati efficaci fra dati doganali e fiscali, e dall'altro, che vi sono problemi sul piano dell'esattezza, della completezza e della tempestività delle informazioni sull'IVA scambiate tra gli Stati membri<sup>387</sup>. Siffatte constatazioni mi inducono ad escludere anche la tesi della Commissione secondo cui il Regno Unito, con le sue omissioni, avrebbe impedito agli altri Stati membri di riscuotere integralmente l'IVA.

352. In tali circostanze e nonostante le omissioni del Regno Unito nella determinazione del valore in dogana delle merci di cui trattasi, non è possibile, in mancanza di un nesso diretto, imputare a tale Stato una diminuzione delle risorse proprie provenienti dall'IVA per operazioni rientranti nel regime doganale 42. Di conseguenza, suggerisco alla Corte di respingere su tale punto la domanda formulata dalla Commissione.

353. Alla luce di tutte le suesposte considerazioni, propongo alla Corte di respingere il terzo motivo, sia sulla censura relativa alla perdita di risorse proprie provenienti dall'IVA nell'ambito del regime doganale 40 sia su quella relativa alla perdita di risorse proprie provenienti dall'IVA nell'ambito del regime doganale 42.

## VII. Sulle spese

354. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 3, di tale regolamento, se le parti soccombono rispettivamente su uno o più capi, le spese sono compensate. Tuttavia, qualora ciò appaia giustificato alla luce delle circostanze del caso di specie, la Corte può decidere che una parte sostenga, oltre alle proprie spese, una quota delle spese della controparte. Conformemente alla domanda della Commissione, poiché il Regno Unito è rimasto sostanzialmente soccombente, deve essere condannato a sopportare, tenuto conto delle circostanze del caso di specie, oltre alle proprie spese, i quattro quinti delle spese della Commissione. Quest'ultima sopporterà un quinto delle proprie spese.

<sup>383</sup> V. punto VI della sintesi della relazione 13/2011.

<sup>384</sup> V. punti 26 e segg. della relazione 13/2011.

<sup>385</sup> V. relazione 13/2011, punto 55.

<sup>386</sup> V. relazione speciale n. 24/2015, punto 85, pag. 34, citata supra alla nota 111 delle presenti conclusioni.

<sup>387</sup> V. sintesi di tale relazione, punto IV, pag. 9.

355. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, secondo il quale gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano le proprie spese, il Regno del Belgio, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica portoghese e la Repubblica slovacca sopporteranno le proprie spese.

## VIII. Conclusione

356. Per i motivi esposti nelle presenti conclusioni, propongo alla Corte di statuire come segue:

- 1) Non avendo adottato, durante il periodo di infrazione, misure dirette a tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e non avendo preso in considerazione gli importi corretti dei dazi doganali relativi a talune importazioni di prodotti tessili e di calzature provenienti dalla Cina, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza dell'articolo 325 TFUE, dell'articolo 13 e dell'articolo 220, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario, come modificato dal regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 1° aprile 2005, degli articoli 3, 46 e dell'articolo 105, paragrafo 3, del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione, dell'articolo 248, paragrafo 1, del regolamento (CEE) n. 2454/93 della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92, come modificato dal regolamento (CE) n. 1335/2003 della Commissione, del 25 luglio 2003, e dell'articolo 244 del regolamento di esecuzione (UE) 2015/2447 della Commissione, del 24 novembre 2015, recante modalità di applicazione di talune disposizioni del regolamento (UE) n. 952/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il codice doganale dell'Unione.
- 2) Non avendo messo a disposizione dell'Unione l'importo corretto delle risorse proprie tradizionali relative a tali importazioni, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza degli articoli 2 e 8 della decisione UE, Euratom, 2014/335 del Consiglio, del 26 maggio 2014, relativa al sistema delle risorse proprie dell'Unione europea e della decisione 2007/436/CE, Euratom, del Consiglio, del 7 giugno 2007, relativa al sistema delle risorse proprie delle Comunità europee, degli articoli 2, 6, 9, 10, 12 e 13 del regolamento (UE, Euratom) n. 609/2014 del Consiglio, del 26 maggio 2014, concernente le modalità e la procedura di messa a disposizione delle risorse proprie tradizionali e delle risorse proprie basate sull'IVA e sull'RNL, nonché le misure per far fronte al fabbisogno di tesoreria, e degli articoli 2, 6, 9, 10, 11 e 17 del regolamento (CE, Euratom) n. 1150/2000 del Consiglio, del 22 maggio 2000, recante applicazione della decisione 94/728.
- 3) Non avendo comunicato alla Commissione europea la valutazione giuridica dell'ufficio legale dell'Her Majesty's Revenue and Customs (amministrazione tributaria e doganale del Regno Unito) e tutti gli elementi necessari per determinare gli importi delle perdite di risorse proprie risultanti dagli avvisi di pagamento a posteriori emessi nell'ambito dell'operazione Snake, il Regno Unito è venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del principio di leale cooperazione, quale sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 4) Il ricorso è respinto quanto al resto.
- 5) Il Regno Unito sopporta, oltre alle proprie spese, i quattro quinti delle spese della Commissione europea.

- 6) La Commissione europea sopporta un quinto delle proprie spese.
- 7) Il Regno del Belgio, la Repubblica di Estonia, la Repubblica ellenica, la Repubblica di Lettonia, la Repubblica portoghese e la Repubblica slovacca sopportano le proprie spese.